

Chinas Aufstieg: Rückkehr der Geopolitik?

Wacker, Gudrun (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wacker, G. (Hrsg.). (2006). *Chinas Aufstieg: Rückkehr der Geopolitik?* (SWP-Studie, S 3). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-244943>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Gudrun Wacker (Hg.)

Chinas Aufstieg: Rückkehr der Geopolitik?

S 3
Februar 2006
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
der SWP gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2006

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5 **Vorwort**

Volker Perthes

**KONKURRENZ, RIVALITÄT, KONFLIKT?
DAS DREIECK CHINA – USA – EUROPA**

9 **Chinas Energiepolitik – geopolitische Konsequenzen**

Friedemann Müller

15 **Handels- und Technologiemacht China**

Jens van Scherpenberg

21 **Rüstungsgüter**

Carsten Klenke

CHINAS NEUE REGIONALE PRÄSENZ

29 **China und der weitere Mittlere Osten**

Johannes Reissner

33 **China und Afrika**

Denis M. Tull

40 **China und Lateinamerika**

Günther Maihold

50 **Der Aufstieg Chinas zur neuen wirtschaftlichen Mitte Asiens**

Hanns Günther Hilpert

STRATEGISCHE KONSEQUENZEN

61 **Chinas »Grand Strategy«**

Gudrun Wacker

67 **Der Aufstieg Chinas und die USA: Perzeption und Strategie**

Peter Rudolf

74 **Europas Politik: Weder multipolar noch multilateral**

Kay Möller

80 **Abkürzungen**

Vorwort

Kaum ein Thema nährt Spekulationen über die Zukunft und zukünftige Strukturen des internationalen Systems, der Weltwirtschaft oder der Energiesicherheit so sehr wie der »Aufstieg Chinas«. Wie stetig dieser Aufstieg sein wird und welche Wirtschaftskraft China im Vergleich zu anderen Mächten heute schon hat, mag umstritten sein. Sicher ist, dass das zunehmende wirtschaftliche Gewicht der Volksrepublik, ihre politische Stellung nicht nur in Asien, sondern auch in anderen Kontinenten, und die mögliche Machtkonkurrenz zwischen China und den USA für deutsche und europäische Politik von eminenter Bedeutung sind und auch die Beziehungen Europas zu den USA nicht unberührt lassen werden.

Die Stiftung Wissenschaft und Politik hat am 18. Januar in einer eintägigen Veranstaltung, die unter dem Thema »Chinas Aufstieg: Rückkehr der Geopolitik?« stand, die derzeit aktuelle Diskussion über Chinas Ausgreifen in andere Weltregionen thematisiert. Die innere Entwicklung Chinas, insbesondere die Frage nach einem möglichen Ende des Wirtschaftsbooms, nach den Problemen, die durch wachsende soziale Ungleichheiten entstehen könnten, und nach der mittelfristigen Vereinbarkeit von Marktwirtschaft und Einparteienherrschaft wurden bei diesem Kolloquium nicht diskutiert. Statt dessen stand die internationale Dimension der wachsenden Bedeutung Chinas im Vordergrund, nicht zuletzt die Suche der Volksrepublik nach Energieträgern, Rohstoffen und politischem Einfluss.

Die Beiträge dieser Veranstaltung werden hier ohne aufwendige wissenschaftliche Überarbeitung, die eine schnelle Herausgabe dieser Studie verzögert hätte, dokumentiert. Sie sollten als Beitrag zur Debatte und Teil der fortlaufenden Forschung an der SWP verstanden werden.

Volker Perthes

Konkurrenz, Rivalität, Konflikt?
Das Dreieck China – USA – Europa

Chinas Energiepolitik – geopolitische Konsequenzen

Friedemann Müller

Chinas seit jüngster Zeit massives Auftreten als Nachfrager auf den internationalen Märkten für Öl und andere Rohstoffe kam unerwartet und hat einen Schock ausgelöst. Dabei verwundert es nicht, dass die Volksrepublik zum zweitgrößten Ölkonsumenten und drittgrößten Ölimporteur der Welt avanciert ist. Denn dies entspricht ihrem ökonomischen und politischen Gewicht. Doch dass sich die Entwicklung vom Nettoexporteur zum weltweit drittgrößten Importeur innerhalb von nur zehn Jahren vollzogen hat und zwischen 2001 und 2004 35 Prozent des globalen Wachstums der Ölnachfrage allein China zuzuschreiben ist, erschütterte die fragile Balance des Weltölmarktes. Entsprechend hat dieser Nachfrageschub den Preisauftrieb begünstigt. Eine Extrapolation dieses Wachstums ließe eine Preisentwicklung erwarten, welche die Entwicklungsländer erneut in eine Verschuldungskrise treiben und für die Weltwirtschaft eine ernsthafte Belastung darstellen würde. Chinas neue Rolle auf den internationalen Energiemärkten soll im folgenden in knapper Form beschrieben werden. Dabei konzentrieren sich die Ausführungen auf Öl. Erdgas gewinnt zwar ebenfalls zunehmend an Bedeutung für China, doch erstens sind die globalen Erdgasressourcen nicht so knapp bemessen und geographisch (und geopolitisch) nicht so konzentriert wie die Ölvorkommen. Zweitens ist der Transport von Erdgas pro Energieeinheit wesentlich teurer als der von Öl. Aus diesem Grunde bilden sich hier eher regionale als globale Handelsbeziehungen heraus. Drittens wird China noch lange Zeit nicht über eine Infrastruktur verfügen, die es ihm erlauben würde, Erdgas einen bedeutenden Anteil an seinem Energiemix einzuräumen. Nach Schätzungen der Internationalen Energieagentur wird China im Jahr 2030 etwa ein Drittel so viel Erdgas verbrauchen wie die EU im Jahr 2002.¹

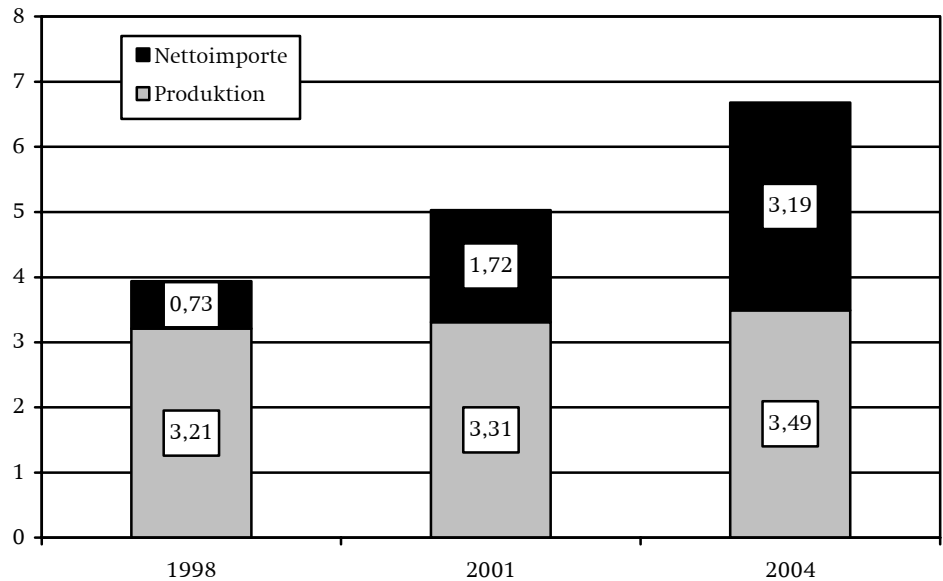
1. China als Störfaktor auf dem Weltölmarkt und als Problem für die OECD-Welt

China hatte 2004 mit 3,2 Millionen Fass pro Tag mehr als viermal soviel Öl importiert als sechs Jahre zuvor (siehe Schaubild 1, S. 10). Der Anteil am globalen Ölhandel lag bei 6,6 Prozent. Angesichts der stagnierenden und langfristig zurückgehenden Eigenproduktion und des zu erwartenden Anstiegs des Motorisierungsgrades wird diese Tendenz zu hohen Importwachstumsraten – der obere, schwarze Teil der Säulen in Schaubild 1 – weiter anhalten.

¹ International Energy Agency (IEA), *World Energy Outlook 2004*, Paris 2004, S. 130.

Schaubild 1

Chinas Ölverbrauch und -importe (Millionen Fass/Tag)



Quelle: BP Statistical Review of World Energy, Juni 2005.

Dies trifft den Weltmarkt in einer Zeit besonderer Anspannung: Zwischen 1985 und 1999 war der globale Ölmarkt durch einen Angebotswettbewerb geprägt. Sobald die Organisation Ölexportierender Länder (OPEC) durch Mengenbegrenzungen den Preis nach oben trieb, verlor sie Marktanteile an andere Anbieter. Seit 1999 funktioniert das OPEC-Kartell jedoch wieder, weil andere Anbieter mit dem globalen Nachfragewachstum nicht mehr Schritt halten konnten.

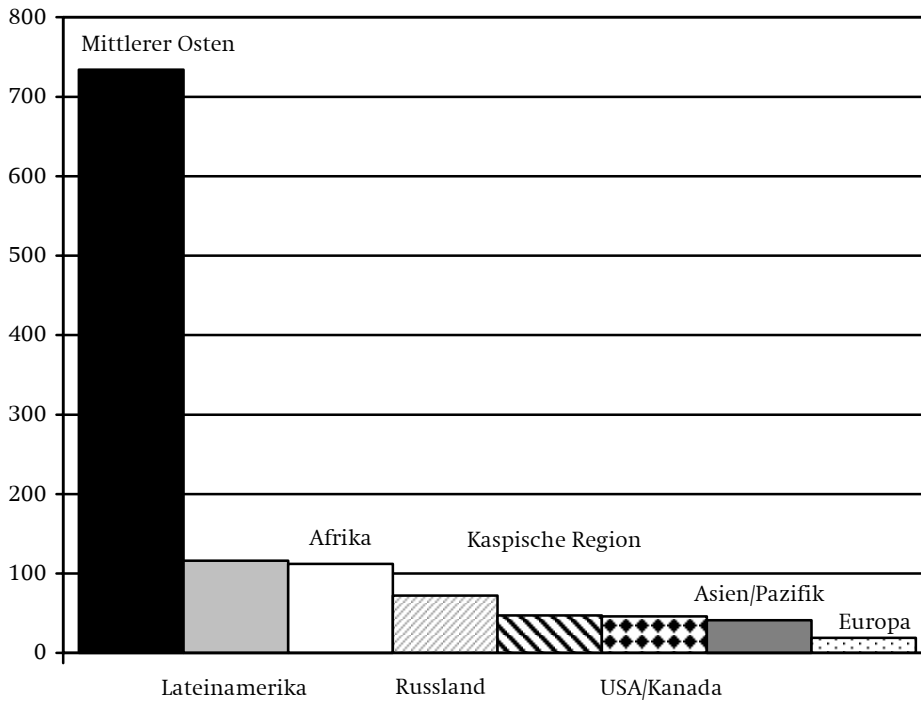
Mit Mengenbegrenzungen oder -ausweitungen konnte die OPEC bis zum Jahr 2003 den Weltmarkt steuern. Im Wissen um ihre Möglichkeiten – der Ölpreis hat sich durch Mengenbegrenzungen von März 1999 bis September 2000 verdreifacht – hat die OPEC im Jahr 2000 einen Preiskorridor zwischen 22 und 28 US-Dollar pro Fass Öl eingeführt. Bis November 2003 ist es ihr auch gelungen, diesen Korridor zu halten. Danach hat der Ölpreis die Obergrenze durchbrochen und ist nicht mehr unter diesen Interventionspunkt gesunken.

Schaubild 2 zeigt, dass die Konzentration der Reserven im Mittleren Osten so groß ist, dass sich ein Anwachsen des Anteils dieser Region an der Weltölproduktion nicht vermeiden lassen wird. Der Mittlere Osten liefert bereits jetzt zwei Drittel seiner Produktion nach Ost- und Südasiens, wo ein gewaltiges Nachfragewachstum zu erwarten ist (Schaubild 3).

Ob die Golfregion die wachsende Nachfrage befriedigen kann, entscheidet sich vor allem in den drei großen Reserveländern Saudi-Arabien, Iran und Irak. Hier kann es auch zu Verteilungskonflikten kommen, weil die Produktion in Nordamerika und Europa (Nordsee) zurückgeht und infolgedessen die Nachfrage in den westlichen Ländern stärker steigt als der Verbrauch. Da weder in Russland noch in Afrika das Angebot in gleichem

Schaubild 2

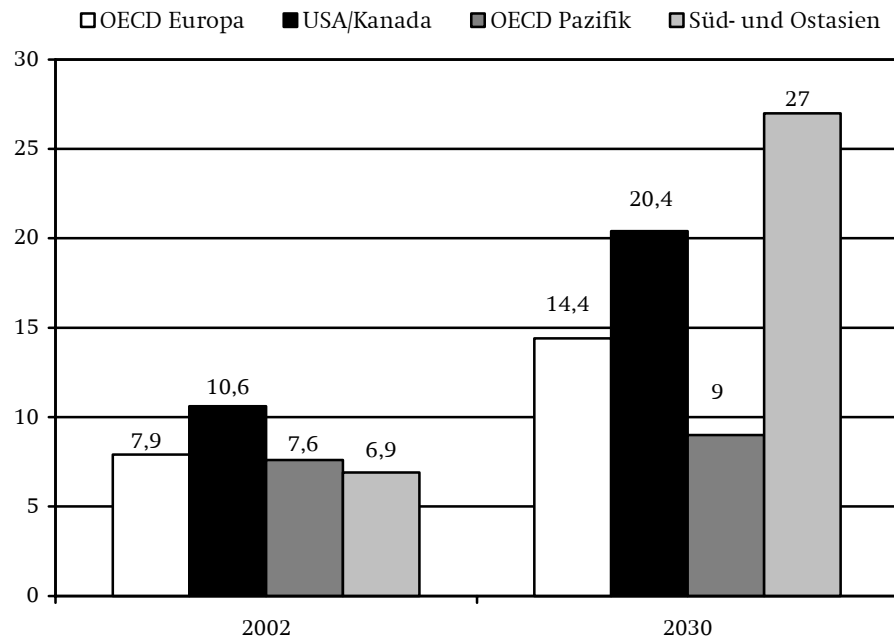
Die Konzentration der Ölreserven, 2004 (Milliarden Fass)



Quelle: BP Statistical Review of World Energy, Juni 2005.

Schaubild 3

Die wichtigsten Ölimportregionen, Nettoimporte (Millionen Fass/Tag)



Quelle: International Energy Agency (IEA), World Energy Outlook 2004, S. 82, 106.

Maße wachsen wird wie die Nachfrage in den westlichen Ländern, ist eine Hinwendung zum Golf unabdingbar.

2. Chinas Aktionismus als Späteinsteiger

Für China selbst ist sein rapider Einstieg als Nachfrager auf dem Weltölmarkt zu einer Belastung geworden. Dies liegt nicht, wie bei Entwicklungsländern, an mangelnder Zahlungsfähigkeit, sondern daran, dass die Lieferströme relativ stabil und die Marktanteile als Resultat von Investitionen in die Erschließung von Ölvorkommen und in den Öltransport weitgehend verteilt sind. So fließen 76 Prozent der Exporte aus der amerikanischen Hemisphäre (Kanada, Mexiko, Venezuela) in die USA, 83 Prozent der Exporte aus der früheren Sowjetunion (Russland, Kaspische Region) nach Europa, zwei Drittel der nordafrikanischen Produktion nach Europa und ebenfalls zwei Drittel der Produktion des Mittleren Ostens nach Ost- und Südasien (einschließlich Ozeanien).² Gründe für diese Regionalisierung der Märkte sind die Länge der Transportwege, die vorhandene Transportinfrastruktur, die Marktstruktur der bei der Erschließung beteiligten Unternehmen und traditionelle Geschäftsbeziehungen. In diese etablierten Marktstrukturen einzubrechen ist nicht einfach. Als Optionen kommen überhöhte Zahlungen, Überbietungen bei Ausschreibungen zum Verkauf stehender Unternehmen oder zu erschließender Felder oder politisches Manövrieren in Frage. China ist im Sinne dieser Optionen wie kein anderes Land aktiv und wird dabei von den etablierten Marktteilnehmern nicht gerade mit Freude empfangen.

Ein Beispiel ist der Streit um den Bau einer Pipeline von Angarsk (Sibirien) zur Pazifikküste, bei dem sich China in einem mehrjährigen Gerangel im Oktober 2005 gegen Japan durchgesetzt hat. Nun wird eine Stichleitung von Russland nach Daqing (China) gebaut, die zwei Drittel der Jahresdurchleitung dieser Pipeline absorbiert, nämlich 20 von 30 Mio. t Gesamtkapazität. Den Ausschlag für den Erfolg gab die Tatsache, dass eine der drei international operierenden chinesischen Ölfirmen, die China National Petroleum Corporation (CNPC), der russischen Firma Rosneft einen Kredit in Höhe von 6 Milliarden US-Dollar zur Verfügung gestellt hatte, der Rosneft in die Lage versetzte, die im Zusammenhang mit dem Chodorkovsky-Prozess zerschlagene Firma Yukos zu übernehmen.³

In Sudan hat China erhebliches Kapital investiert, nachdem die US-Regierung amerikanischen Firmen 1997 wegen des Bürgerkriegs untersagte, dort Öl zu erschließen. Heute bezieht China fünf Prozent seiner Ölimporte von diesem keineswegs erstrangigen Ölproduzentenland und unterhält dort angeblich 4000 nichtuniformierte Kräfte zum Schutz seiner Ölinteressen.⁴

² BP Statistical Review of World Energy, Juni 2005, S. 18.

³ Petroleum Economist, Dezember 2005, S. 11.

⁴ David Zweig/Bi Jianhai, »China's Global Hunt for Energy«, in: *Foreign Affairs*, 84 (September/Oktober 2005) 5, S. 25–38.

In Iran versucht China, die etablierte Wirtschaftsmacht Japan, deren Ölverbrauch zu 86 Prozent aus dem Mittleren Osten gedeckt wird, als wichtigsten iranischen Partner im Öl- und Erdgasgeschäft zu verdrängen. Mehrere langfristige Abkommen sind geschlossen worden, die sich zu einem Volumen chinesischer Investitionen in Iran von 100 Milliarden US-Dollar summieren.⁵ Allein die China Petroleum and Chemical Corporation (Sinopec) möchte aus Iran gemäß einem Abkommen vom Oktober 2004 Erdöl und Erdgas im Wert von 70 Milliarden US-Dollar beziehen.⁶

Das Verhalten, das China beim Erwerb von Rechten für den Zugang zu Ölressourcen an den Tag legt, hat überall in der Welt für Misstrauen gesorgt. Eine Folge von Überbietungen indischer durch chinesische Firmen in Afrika, im Nahen Osten und im kaspischen Raum hat Verstimmung zwischen den beiden asiatischen Großmächten hervorgerufen, die schließlich am 12. Januar 2006 in Peking ein Abkommen zur Information über jeweilige Bieter-Vorhaben trafen.⁷ Der Kauf des in Kasachstan aktiven Unternehmens PetroKazakhstan mit Sitz im kanadischen Calgary durch CNPC ist trotz des höchsten Gebots (August 2005) erst zustande gekommen (Oktober 2005), nachdem sich CNPC verpflichtet hatte, ein Drittel der Anteile an die staatliche kasachische Firma KazMunaiGaz zu verkaufen.⁸ Auch der Versuch der China National Offshore Oil Corporation (CNOOC), das zum Verkauf stehende amerikanische Unternehmen Unocal für 18,5 Milliarden US-Dollar zu erwerben (900 Millionen US-Dollar mehr, als die Firma Chevron geboten hatte), schlug aufgrund amerikanischen Argwohns fehl. Der US-Kongress stoppte die Transaktion aus schlecht begründeten sicherheitspolitischen Erwägungen.⁹

Unabhängig von dem Misstrauen, das den international agierenden chinesischen Energieunternehmen entgegengebracht wird, muss ihnen zugestanden werden, dass sie sich im allgemeinen durchaus an die Wettbewerbsregeln auf den Märkten halten. Da sie aber als Staatsunternehmen ihre Weisungen aus Peking erhalten, ist nicht damit zu rechnen, dass rein unternehmerische Erwägungen ihr Handeln treibt. Bereits 1997 haben China und Kasachstan durch ihre Staatschefs Li Peng und Nazarbajew einen Vertrag über die seinerzeit größte Auslandsinvestition Chinas (insgesamt 9,5 Milliarden US-Dollar) unterzeichnet. Demnach sollten mit chinesischem Kapital das Usen-Ölfeld und weitere Felder nahe Aktobe im ostkaspischen Teil Kasachstans erschlossen und das produzierte Öl durch eine insgesamt 3000 km lange Pipeline nach West-China geleitet werden.¹⁰ Der Bau der Pipeline (Anfangskapazität 10 Millionen, später 25 Millionen, lang-

⁵ Flynt Leverett/Jeffrey Bader, »Managing China-U.S. Energy Competition in the Middle East«, in: *The Washington Quarterly*, (Winter 2005/06), S. 187–201 (191).

⁶ Mehdi P. Amineh, »Die Politik der USA, der EU und Chinas in Zentralasien«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (23.1.2006) B4/06, S. 11–18 (15).

⁷ *Financial Times*, FT.com, 12.1.2006.

⁸ *The Wall Street Journal*, 17.10.2005, S. 8.

⁹ N. J. Watson, »Feeding the Dragon«, in: *Petroleum Economist*, (Dezember 2005), S. 10–16 (10–11).

¹⁰ Friedemann Müller, »Machtspiele um die kaspische Energie?«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (23.1.2006) B4/06, S. 3–10 (7).

fristig werden sogar 50 Millionen Tonnen pro Jahr angestrebt) wurde zunächst aus Kostengründen zurückgestellt, im Jahr 2005 dann aber doch in Angriff genommen. Das 988 km lange Teilstück von dem kasachischen Ölterminal Atasu zu der Eisenbahnstation Alashankou soll 2008 in Betrieb genommen werden.¹¹ Dieses Pipelineprojekt zeigt, wie aufwendig es für China ist, eine Versorgungsalternative zum Persischen Golf zu schaffen, ohne in Konflikt mit anderen Investoren oder Öl-Importeuren zu geraten. Die Pipeline ist mit über 4 Milliarden US-Dollar Kosten extrem teuer und wird bei Inbetriebnahme 2008 mit anfangs 10 Millionen Tonnen pro Jahr nur etwa vier Prozent des Importbedarfs decken. Marktwirtschaftlich orientierte Ökonomen raten China, auf exklusive vertragliche Bindungen an Produzentenländer zu verzichten und statt dessen diejenigen zu stärken, die einen möglichst freien Ölmarkt begünstigen wollen.¹² Doch dies hieße, dass sich China insbesondere der Bereitschaft der USA ausliefert, von einer militärischen Kontrolle des Ölflusses aus dem Persischen Golf nach Ostasien abzusehen.

3. Sicherheitspolitische Implikationen

In einem *Foreign Affairs*-Artikel heißt es: »China [has] little room for morality«.¹³ China bemüht sich um Öl aus Russland, Saudi-Arabien und anderen großen Anbieterstaaten, aber die von ihnen gebotenen Kapazitäten reichen nicht aus. Insofern ist nicht verwunderlich, dass sich China in Staaten mit schlechter (oder noch schlechterer) Reputation in Fragen wie Menschenrechte, Korruption und Rechtsstaatlichkeit umsieht. Dies betrifft Sudan, Nigeria und andere afrikanische Staaten ebenso wie Iran oder Usbekistan. Im Falle Sudan ist offenkundig, dass die Ölinteressen für China wichtiger sind als ein Konsens im UN-Sicherheitsrat über das Vorgehen gegenüber den Bürgerkriegsparteien. Besonders kritisch kann diese Prioritätensetzung im Iran werden. Zwar gibt es hier noch keine Indizien für eine grundsätzliche Blockade des UN-Instrumentariums, doch zeichnet sich ab, dass Iran für China größere Bedeutung gewinnen kann als jeder andere Produzentenstaat. Von Iran aus könnte eine Öl- und Erdgas-Pipeline über Zentralasien nach China gelegt werden. Aufgrund der geographischen Lage ist dies bei den vier anderen großen Reserveländern am Persischen Golf nicht möglich. Auch wenn eine solche Pipeline nicht prinzipiell unverwundbar wäre, könnte China sich mit ihr von dem Wohlwollen der USA bezüglich der Transportrouten aus dem Golf unabhängig machen. Vor diesem Hintergrund ist zu vermuten, dass China für eine enge strategische Partnerschaft mit Iran einen hohen Preis zu zahlen bereit ist.

¹¹ *Asia Times*, 10.2.2005, nachgedruckt in: *Energy Bulletin*, <<http://www.energybulletin.net/4295.html>>.

¹² Zweig/Jianhai, »China's Global Hunt for Energy« [wie Fn. 4].

¹³ Ebd.

Handels- und Technologiemacht China

Jens van Scherpenberg

Ein kürzlich erschienenenes Forschungspapier des amerikanischen National Bureau of Economic Research hat den Titel: »Will China eat our lunch or take us out to dinner?«¹ Er fasst in ironischer Kürze die zwischen Panik und Überschwang hin- und hergerissene Wahrnehmung der Wirtschaftsmacht China in den bisherigen Industriemächten zusammen.

Diese Wahrnehmung und die ihr zugrundeliegende Realität der Rolle Chinas in der Weltwirtschaft werden im folgenden kurz diskutiert, unter Konzentration zunächst auf den Aufstieg Chinas als Handelsmacht und seine Bedeutung für die internationale Arbeitsteilung. In diesem Zusammenhang werden auch die internationalen Bilanzungleichgewichte und die Frage erörtert, ob China eine merkantilistische Wechselkurspolitik betreibt. Des weiteren wird der – in den transatlantischen Beziehungen konflikträchtige – Faktor Technologie im Handel mit China behandelt. In beiden Kontexten – das macht das Wesen des internationalen Austauschs von Gütern und Dienstleistungen und der mit ihm verbundenen Finanzströme aus – richtet sich die Wahrnehmung sowohl auf Chinas Rolle als Anbieter wie als Nachfrager auf dem Weltmarkt. Im Beitrag zu den energiewirtschaftlichen Implikationen des Aufstiegs Chinas von Friedemann Müller (siehe oben, S. 9ff) wurde deutlich, welche Probleme mit dem Auftritt des Landes als gewichtiger Mit-Esser beim knapper werdenden »Energie-Lunch« der Weltwirtschaft verbunden sind. Die nachstehenden Ausführungen betonen demgegenüber stärker die Chancen, die Chinas Integration in die Weltwirtschaft mit sich bringt.

1. Chinas Aufstieg zur Handelsmacht

Mit seinem Aufstieg zur weltweit drittgrößten Handelsmacht, nach den USA und Deutschland und vor Japan, hat China ein historisches Muster wiederholt. Fast alle großen Mächte der Neuzeit gewannen zunächst als *Handelsmächte* internationale Bedeutung, bevor sie auch politisch und militärisch die internationalen Kräfteverhältnisse veränderten. Die letzten 150 Jahre haben den Aufstieg Deutschlands, der USA, Japans und, in den letzten 20 Jahren, zuletzt Chinas gesehen. Als nächstes wird wohl Indien folgen.

Jeder dieser Aufstiege war begleitet von der Integration eines großen zusätzlichen Arbeitskräfte-, aber auch Konsumpotentials in die Welt-

¹ Hans Fehr/Sabine Jokisch/Laurence J. Kotlikoff, *Will China Eat Our Lunch or Take Us Out to Dinner? Simulating the Transition Paths of the U.S., EU, Japan, and China*, Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research (NBER), Oktober 2005 (NBER Working Paper 11668), <<http://www.nber.org/papers/w11668>> (Zugriff 15.12.2005).

wirtschaft. Damit einher gingen jeweils bedeutende Produktivitätsfortschritte dank der Einführung neuer Technologien und Fertigungsverfahren. In jedem Fall schließlich brachte diese Entwicklung für die etablierten Mächte, ebenso wie für den Newcomer, nicht nur eine Steigerung des Wohlstands, sondern auch eine enorme Beschleunigung des wirtschaftlichen Strukturwandels innerhalb einer sich verändernden internationalen Arbeitsteilung.²

Chinas spielt in diesem Prozess bislang, anders als seinerzeit das aufsteigende Japan, eine fast lehrbuchmäßige Rolle. Beginnend mit Fertigung und Export lohnintensiver Produkte geringen Technologiegehalts hat das Land ausländische Direktinvestitionen in wichtigen Industriezweigen aktiv eingeworben. Die in der Folge steigenden Importe haben in der Zeit zwischen 1980 und 2001 das Exportwachstum kompensiert und zu einer weitgehend ausgeglichenen Leistungsbilanz geführt. Erst seit 2002 bildet sich ein immer höherer Leistungsbilanzüberschuss heraus (2004 70 Mrd. US-Dollar, 2005 voraussichtlich fast 130 Mrd. US-Dollar), der aber hinter dem Überschuss Japans (2004 172 Mrd. US-Dollar, 2005 voraussichtlich knapp 160 Mrd. US-Dollar) noch deutlich zurückbleibt und auch den Saldo Deutschlands (2004 104 Mrd. US-Dollar; 2005 ca. 120 Mrd. US-Dollar) erstmals 2005 übersteigen dürfte.³

Über 50% der chinesischen Exporte entfallen zudem auf Direktinvestitions-induzierte Intra-Konzern-Lieferungen chinesischer Tochtergesellschaften an ihre ausländischen Mütter. Auch hier liegt ein sehr viel offeneres Entwicklungsmuster vor, als es für Japan oder auch Südkorea gilt.

Zwar verdrängte China im Jahr 2004 Japan vom dritten Rang unter den großen Exportländern; bereits ein Jahr zuvor aber hatte es den Platz des drittgrößten Importeurs eingenommen. Die Importe Chinas erreichten 2004 einen Anteil von 34% des Bruttoinlandsprodukts. Der entsprechende Wert für Japan stieg im selben Jahr erstmals seit 20 Jahren wieder über den Wert von 9%.

Betreibt China also eine merkantilistische Außenwirtschaftspolitik, wie von einigen Ökonomen behauptet wird?⁴ Angesichts dieser Daten kann man davon schwerlich sprechen. Und auch die harten WTO-Beitrittsbedingungen, die China akzeptiert hat, stehen dem entgegen. Gerade in den USA wird dieses Argument dennoch häufig vorgebracht und vor allem mit angeblichem chinesischem Wechselkursdumping begründet.⁵ Die neue-

² Für eine historische Einordnung des Aufstiegs Chinas als Wirtschaftsmacht vgl. auch Gary Saxonhouse, *The Integration of Giants into the Global Economy*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 2006 (Asian Outlook, Nr. 1, 2006), <http://www.aei.org/publications/pubID.23790/pub_detail.asp> (Zugriff 5.2.2005).

³ Die Zahlen für die Leistungsbilanz der drei Länder im Jahr 2005 lagen zu Manuskriptschluss noch nicht vor. Die genannten Schätzwerte beruhen auf Hochrechnungen aus den bisher bekannten Monatszahlen für 2005.

⁴ Vgl. Statement of Robert A. Blecker Ph.D., Professor of Economics, American University, Washington, D.C., before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, Hearing on China and the Future of Globalization, May 19, 2005, URL: <http://www.uscc.gov/hearings/2005hearings/transcripts/05_05_19_20.pdf> (Zugriff 5.2.2005).

⁵ Für eine kritische Auseinandersetzung mit dem Argument einer merkantilistischen

sten Zahlen für die chinesischen Währungsreserven, die im Jahr 2005 auf 819 Mrd. US-Dollar zunahmen, scheinen das Argument zu bestätigen. Allerdings: Die japanischen Währungsreserven waren mit 847 Mrd. US-Dollar immer noch höher. Und: Japans Währungsreserven stammen ausschließlich aus dem Handelsbilanzüberschuss, diejenigen Chinas hingegen mittlerweile zu einem großen Teil aus spekulativen ausländischen Kapitalzuflüssen. Die enorme Beschleunigung, die das Wachstum der chinesischen Währungsreserven im Zeitraum 2001–2004 im Vergleich zu der Periode 1988–2000 erfahren hat, beruht zu 87% auf Nicht-Direktinvestitions-Kapitalzuflüssen, überwiegend spekulativer Natur, die allein für 2004 auf über 100 Mrd. US-Dollar geschätzt wurden.⁶

China vollzog im Juli 2005 als ersten Schritt⁷ zur Ablösung des Renminbi-Wechselkurses von der festen Dollarparität eine Aufwertung um 2,1%, verbunden mit der künftigen Bindung an einen Währungskorb⁸ statt an den US-Dollar. Diese Entscheidung dürfte sehr viel eher der Abwehr solcher spekulativen Zuflüsse gedient haben (und war darin im übrigen auch erfolgreich⁹) als der Besänftigung amerikanischer »Wechselkurs-dumping«-Vorwürfe.

Wechselkurspolitik Chinas vgl. Joshua Aizenman/Jaewoo Lee, *International Reserves: Precautionary vs. Mercantilist Views, Theory and Evidence*, Washington, D.C.: International Monetary Fund (IMF), Oktober 2005 (IMF Working Paper WP/05/198), <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05198.pdf>> (Zugriff 5.2.2006), sowie Gunther Schnabl, *Der Festkurs als merkantilistische Handelspolitik – Chinas Währungs- und Geldpolitik im Umfeld globaler Ungleichgewichte*, Tübingen, Februar 2005, <<http://www.uni-tuebingen.de/uni/w04/bibliothek/DiskBeitraege/291.pdf>> (Zugriff 25.2.2005).

⁶ Vgl. Eswar Prasad/Shang-Jin Wei, *The Chinese Approach to Capital Inflows: Patterns and Possible Explanations*, Washington, D.C.: IMF, April 2005 (IMF Working Paper WP/05/79), <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp0579.pdf>>. Der Zuwachs der Währungsreserven im Jahr 2004 um 207 Mrd. US-Dollar stammt nur zu einem Viertel aus dem Leistungsbilanzüberschuss. Von den verbleibenden rund 150 Mrd. US-Dollar entfallen ca. 53 Mrd. auf ausländische Direktinvestitionen, der Rest (davon nur knapp 60 Mrd. US-Dollar in der Kapitalbilanz erfasst) dürften spekulative Zuflüsse (*hot money*) in Erwartung einer Renminbi-Aufwertung gewesen sein. Solche Zuflüsse sind auch unter den Bedingungen von Chinas reguliertem Kapitalverkehr mit dem Ausland möglich, sei es durch entsprechende Preisgestaltung im Außenhandel, sei es durch Verzicht auf Gewinntransfer und auf Überweisungen von Arbeitseinkommen ins Ausland in Erwartung einer Aufwertung des Renminbi, von Transfers im Rahmen der Schattenwirtschaft ganz zu schweigen.

⁷ Ende 2005 getätigte Currency-Swap-Geschäfte der chinesischen Zentralbank lassen eine weitere graduelle Aufwertung um ca. 3% im Verlauf des Jahres 2006 erwarten. Vgl. »China Bank's Currency-Swap Deal Signals Expectations for Rising Yuan«, in: *Wall Street Journal Online*, 25.11.2005, <<http://online.wsj.com/article/SB113291457296906507.html>> (Zugriff 26.11.2005).

⁸ Dessen Zusammensetzung wird, dem Vorbild Singapurs folgend, nicht veröffentlicht, um den Marktteilnehmern keine zusätzliche Handhabe für Spekulationen zu geben. Die Maßnahme entspricht im übrigen dem Vorgehen, das auch amerikanische Experten zuvor schon für das angemessenste hielten. Vgl. etwa John H. Makin, *China: The Unplannable, Planned Economy*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute, Juni 2004, <http://www.aei.org/publications/pubID.20586,filter.all/pub_detail.asp>

⁹ Vgl. »Currency Reserves Held by Beijing Continue to Swell«, in: *Wall Street Journal Online*, 16.1.2006, <<http://online.wsj.com/article/SB113736681869747161.html>> (Zugriff 16.1.2006).

Zudem ist es in Anbetracht der Struktur des amerikanisch-chinesischen Außenhandels fraglich, ob eine deutliche Aufwertung des Renminbi gegenüber dem US-Dollar Chinas Handelsbilanzüberschuss mit den USA, der 2005 erstmals die Marke von 200 Mrd. US-Dollar überstieg, tatsächlich nachhaltig reduzieren würde. Japan bietet ein Beispiel für das Beharrungsvermögen hoher Handelsbilanzüberschüsse gegenüber den USA selbst bei deutlicher Aufwertung der eigenen Währung, in diesem Fall des Yen.

Abgesehen von der öffentlichen Bedienung inländischer Protektionsinteressen dient das Wechselkurs-Argument denn auch in politischen Kreisen vor allem dazu, die Sorge vor der vermeintlichen Erpressbarkeit der USA durch die hohen Dollar- und Treasury-Guthaben Chinas zu schüren. Diese Sorge aber entbehrt angesichts der mindestens ebenso ausgeprägten Verletzlichkeit Chinas durch seine hohe Reservehaltung im unter amerikanischer Souveränität stehenden US-Dollar für Ökonomen und Finanzmarktexperten jeder Grundlage. Sinnvoll wäre es in diesem Zusammenhang allenfalls, von einer prekären Co-Dependenz beider Seiten zu sprechen.¹⁰

2. Handelsstruktur und Technologieaustausch

Im Lehrbuchfall des Handels zwischen einem großen Entwicklungs- und einem Industrieland exportiert letzteres überwiegend Waren mit hohem Technologie- und Wissensgehalt und importiert Waren geringeren technologischen Niveaus. Darin besteht auch der Gewinn für das Industrieland. Durch billigere Importe werden im Wege des Strukturwandels Ressourcen frei für wissensintensive Hochtechnologieprodukte und ein breiteres Dienstleistungsangebot.

Diesem Muster entspricht in etwa der China-Handel der EU. In den letzten zehn Jahren entfielen gut 65% der EU-Exporte nach China auf Maschinen und Ausrüstungen, Elektronik und Transportmittel. Im Falle Deutschlands sind es sogar 72%.

Ganz anders die USA: Nur etwa 45–50% ihrer Exporte nach China, die insgesamt ohnehin nur etwa 60% des Werts der EU-Exporte ausmachen, entfielen in den letzten zehn Jahren auf die genannten Hochtechnologie-Produktgruppen.¹¹

Die wichtigste Erklärung für diese transatlantische Differenz dürfte die Exportkontrollpolitik der USA sein, deren Hauptadressat heute China ist. In ihr reflektiert sich der überragende Stellenwert, den die Absicherung eines deutlichen technologischen Vorsprungs in der Nationalen Sicherheitsstrategie der USA hat. Man könnte sagen, dass die Technologieexport-

¹⁰ Vgl. dazu Catherine L. Mann, »Breaking Up Is Hard to Do: Global Co-Dependency, Collective Action, and the Challenges of Global Adjustment«, in: *CESifo Forum* (München), (2005) 1, S. 16–28, <<http://www.iie.com/publications/papers/mann0105b.pdf>>.

¹¹ Für die Berechnung wurde der Handel in Gütern der Güterklasse 7 der SITC (Standard International Trade Classification) herangezogen; Quelle für die US-Zahlen: U.S. Census Bureau, *U.S. International Trade Statistics*, für die EU-Zahlen: EUROSTAT.

kontrollen eines der zentralen Elemente der amerikanischen Chinapolitik sind, soweit diese auf ein *containment* chinesischer Macht ausgerichtet ist.

Diese Politik birgt angesichts der genannten Zahlen einige Spannung für die transatlantischen Beziehungen, wie die Auseinandersetzungen um das EU-Waffenembargo, aber auch über die Technologiekooperation zwischen EU und China, namentlich die chinesische Beteiligung am europäischen Galileo-Projekt einer hochpräzisen Satellitennavigation deutlich gemacht haben.

Allerdings wird auch in den USA die Effektivität der Technologieexportkontrollpolitik kritisch diskutiert. Befürchtet wird nicht nur die unmittelbare Einbuße von Exportmöglichkeiten, sondern auch die zusätzliche Stimulierung der chinesischen Technologieentwicklung und damit der vorzeitige Verlust eigener Marktpositionen im Hochtechnologiesektor an China. Ähnliche Überlegungen bewegen etwa den EADS-Vorstandsvorsitzenden Tom Enders dazu, gegen politische Widerstände in Frankreich den Aufbau einer eigenen Airbus-Fertigung – unter möglichst voller Kontrolle über das transferierte Technologie-Know-how – in China zu befürworten.

Tatsächlich ist der chinesische Aufholprozess auf dem Feld der Hochtechnologie – mit massiver staatlicher Unterstützung – bereits in vollem Gange.¹² Er trägt zudem ironischerweise auch dazu bei, dass der Schutz geistiger Eigentumsrechte sukzessive wirksamer wird, da zunehmend Urheber chinesischer Eigenentwicklungen ihr Schutzinteresse geltend machen.

Bei den Ausgaben für Forschung und Entwicklung (F&E) nahm China, auf Kaufkraftparitätenbasis berechnet, 2004 international mit 11,8% der weltweiten F&E-Ausgaben den dritten Platz ein, hinter den USA (32,7%) und Japan (13,0%) und vor Deutschland (5,6%).¹³ Die zunehmende Integration Chinas als Forschungs- und Entwicklungsstandort in die weltweite Technologieentwicklung, wie sie die großen multinationalen Unternehmen betreiben, wird das technische Wissen und das technologische Potential des Landes weiter fördern. Bereits heute ist China beispielsweise der wichtigste nicht-amerikanische Entwicklungsstandort für das führende amerikanische Software-Unternehmen Microsoft. Und auch europäische Unternehmen machen sich zusehends das große Angebot an Fachkräften mit einer zwar nicht europäischen Standards entsprechenden Ausbildung, aber hoher Lernfähigkeit, Leistungsbereitschaft und Kreativität zunutze.

Ist dies eine Entwicklung, vor der wir uns durch Technologie-*containment* schützen sollten? Selbst wenn es gelänge, das geistige Potential Chinas für eine gewisse Zeit auf Abstand von der technischen Entwicklung in den USA und Europa zu halten – was angesichts vielfältiger Handels- und Unternehmensverflechtungen und der dank Informations- und Kommuni-

¹² Vgl. Organization for Economic Cooperation and Development, *OECD Finds That China Is Biggest Exporter of Information Technology Goods in 2004, Surpassing US and EU*, 12.12.2005, <http://www.oecd.org/document/8/0,2340,en_2649_201185_35833096_1_1_1_1,00.html>.

¹³ Die EU insgesamt rangiert mit 24,6% auf dem zweiten Platz. Vgl. »The State of Global R&D«, in: *R&D Magazine*, September 2005, S. G1, <<http://www.battelle.org/globalrd.pdf>> (Zugriff 5.2.2006).

kationstechnik beschleunigten Technologiediffusion praktisch aussichtslos ist –, wären die weltwirtschaftlichen Wohlstandsverluste durch eine solche *containment*-Politik jedenfalls erheblich. Technologieexportkontrollen sollten sich mithin auf jene wenigen hochsensiblen unmittelbar militärischen Technologien beschränken, für die es bereits heute – selbst zwischen den atlantischen Verbündeten – weitreichende Kontrollen gibt.

Rüstungsgüter

Carsten Klenke

Der Beitrag ist in zwei Abschnitte gegliedert: 1. China als Empfänger/Kunde von Rüstungsgütern, 2. China als Lieferant von Rüstungsgütern. Dabei soll im ersten Abschnitt herausgearbeitet werden, aus welchen sicherheits- und industriepolitischen Beweggründen China Rüstungsgüter importiert, welche Beschränkungen für seinen Zugang zum Rüstungsgütermarkt bestehen und welche Maßnahmen China ergreift, um sie zu überwinden. Außerdem soll das Konfliktpotential beleuchtet werden, das zwischen den USA und der EU in der Frage der Aufhebung des EU-Embargos und zwischen China und der EU hinsichtlich der technischen Unterstützung der chinesischen Rüstungsindustrie besteht.

Im zweiten Abschnitt wird aufgezeigt, welche Länder/Regionen zu den bevorzugten Adressaten chinesischer Rüstungslieferungen gehören und welche sicherheitspolitischen/strategischen Beweggründe China für diese Lieferungen hat. Dabei werden auch jene Konfliktpotentiale analysiert, die im Verhältnis zur den USA und zur EU beim Rüstungsexport in Staaten bestehen, die mit Waffenexportbeschränkungen belegt sind. Zudem werden Konfliktpotentiale in Chinas Beziehungen zu den USA thematisiert, die sich in chinesischen Initiativen zur Ressourcensicherung sowie in Bemühungen um Eindämmung sicherheitspolitischer Störgrößen in der Region bergen.

1. China als Empfänger/Kunde von Rüstungsgütern

Von 1949 bis zum Bruch mit der UdSSR Anfang der sechziger Jahre wurde China von der Sowjetunion mit Rüstungsgütern und Rüstungstechnologie beliefert. Im Kalten Krieg produzierte China weiterhin sowjetische Technologie,¹ importierte aber auch Waffensysteme, Waffen und Waffensystemkomponenten aus dem westlichen Ausland.² In der Folge des Tiananmen-Zwischenfalls und des daraufhin verhängten Waffenembargos änderte sich dies.³ Nach 1990 traten nun wieder Russland und die Ukraine als Hauptlieferanten von Rüstungsgütern an China auf. Dies wird auch in absehbarer Zukunft so bleiben – vorbehaltlich einer Änderung der Embargopolitik –, da die Rüstungsindustrie Chinas in einigen Hochtechnologiebereichen noch nicht in der Lage ist, für die eigenen Streitkräfte benötigte

¹ Michael E. Brown/Owen R. Coté, Jr./Sean M. Lynn-Jones/Steven E. Miller (Hg.), *The Rise of China*, London 2000, S. 76.

² Ebd., S. 84.

³ Eugene Kogan, *The European Union Defence Industry and the Appeal of the Chinese Market*, Dezember 2005 <<http://www.bmlv.gv.at/wissen-forschung/publikationen/publikation.php?id=262>> (eingesehen am 15.12.2005).

Waffensysteme, Waffen und Waffensystemkomponenten eigenständig zu entwickeln und zu produzieren.⁴

Es sind allerdings verstärkte Bemühungen zu erkennen, durch Lizenzproduktion, besonders aber durch *reverse engineering* und die Adaption von »Commercial Off The Shelf«-Systemen, eine eigenständige, von der Zulieferung durch Russland und die Ukraine unabhängige Hochtechnologie-rüstungsindustrie zu schaffen. Dies entspricht in zweifacher Hinsicht der seit den achtziger Jahren entwickelten Verteidigungsstrategie⁵ und den aktuellen Vorgaben zur Streitkräfteentwicklung.⁶ Die Strategie weist den chinesischen Streitkräften die Aufgabe der aktiven Verteidigung⁷ zu, das heißt der Verteidigung Chinas außerhalb bzw. direkt an der Grenze seines Territoriums. Ferner sollen die Streitkräfte seit Ende der neunziger Jahre in die Lage versetzt werden, zwei lokale Hochtechnologiekonflikte an der Peripherie des Landes für sich zu entscheiden und gleichzeitig für die militärische (das heißt gewaltsame) Wiedervereinigung mit Taiwan gerüstet zu sein, und dies so wenig durch externe Störfaktoren (Unterbrechung von Ersatzteil- und Munitionslieferungen) verwundbar wie möglich.⁸

Bestand im Zuge der Streitkräfteentwicklung bis zum Beginn der neunziger Jahre der Auftrag für die chinesischen Streitkräfte darin, den Sprung von der ausschließlichen Konzentration auf den Volkskrieg hin zur Mechanisierung zu vollziehen, wurde der Auftrag nach Auswertung des zweiten Golfkrieges noch ambitionierter gefasst. Es gilt nunmehr, den Sprung zur Informatisierung (Netzwerkzentrierte Operationsführung) zu schaffen.⁹

Die Verteidigungsstrategie und die damit verbundene Streitkräfteentwicklungsdoktrin finden ihre Begrenzung in der absoluten Priorität der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes,¹⁰ die die Streitkräfte zum einen abzusichern und an der sie zum anderen aktiv mitzuwirken haben. So sind die seit Jahren zweistelligen Steigerungsraten des Verteidigungshaushaltes¹¹ nach Aussage von Vertretern der Streitkräfte stets eine Funktion des Gesamthaushaltes und seiner jährlichen Steigerungsraten. Importe von teuren Hochtechnologierüstungsgütern im großen Maßstab finden hier somit auch ihre finanziellen Grenzen.

4 Brown et al., *The Rise of China* [wie Fn. 1], S. 92–96.

5 Swaran Singh, *Continuity and Change in China's Maritime Strategy*, <<http://www.spratlys.org/news/oct03/30.htm>> (eingesehen am 15.11.2005).

6 »China's Jiang Signs Order Promulgating New Regulations for Military Procurements«, Xinhua Nachrichtenagentur, 1.11.2002.

7 *The Political History of the Sino-Vietnamese War of 1979 and the Chinese Concept of Active Defense*, <http://www.china-defense.com/history/sino-vn_1/sino-vn_1-2.html> (eingesehen am 11.12.2005).

8 Gespräch des Autors mit Vertretern der Hauptverwaltung Rüstung des Generalstabes der Volksbefreiungsarmee der Volksrepublik China (April 2004).

9 You Ji, »China's Emerging National Defense Strategy«, in: *China Brief*, 4 (14.11.2004) 23.

10 *Chinas National Defense in 2004*, Chapter II: National Defense Policy, <http://english.chinamil.com.cn/special/cnd2004/contents_03.htm> (eingesehen am 28.11.2005).

11 *China's Defense Budget*, <<http://www.globalsecurity.org/military/world/china/budget.htm>> (eingesehen am 12.1.2006).

Eine weitere bemerkenswerte Entwicklung ist die in den neunziger Jahren eingeleitete Umstrukturierung des Beschaffungsganges für Rüstungsgüter.¹² Die Beschaffung soll vereinfacht, der Generationswechsel von Waffensystemen beschleunigt und die Innovationsfähigkeit der Rüstungsbetriebe verbessert werden. Dies soll unter anderem durch die Erweiterung der Produktpalette um Systeme für die zivile Nutzung und die daraus erwachsenden Synergieeffekte erreicht werden. In der Werftindustrie ist dies bereits zu beobachten.¹³

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass im Bereich der Rüstungsimporte derzeit im Dreieck China – USA – Europa keine Konkurrenzsituation gegeben ist, die das Potential für Konflikte birgt. Dies kann sich allerdings schnell ändern, wenn die EU das Waffenembargo gegen China einseitig und uneingeschränkt aufhebt.

Die Reaktionen besonders im amerikanischen Kongress auf die Absichtserklärung, das EU-Embargo in absehbarer Zeit aufzuheben, haben das Konfliktpotential im amerikanisch-europäischen Verhältnis bereits erkennen lassen.¹⁴

Dabei ist China allerdings weniger an kompletten Waffensystemen interessiert, wie das bei den von Russland bezogenen Zerstörern, U-Booten und Luftfahrzeugen der Fall war, sondern vielmehr an der zugrundeliegenden Technologie, dem Know-how und gegebenenfalls den zur Produktion solcher Systemkomponenten notwendigen Anlagen. Entsprechende Aussagen von Vertretern der chinesischen Beschaffungsbehörde (Hauptabteilung Bewaffnung des Generalstabes) deuten klar auf die oben angesprochenen Autonomiebestrebungen hin.¹⁵

Nicht nur die transatlantische Dimension derartiger Rüstungsexporte wäre sodann zu bewerten, sondern auch die Rückwirkungen auf die Exportchancen der chinesischen Rüstungsindustrie in Konkurrenz zu derjenigen Europas auf dem internationalen Markt für Hochtechnologie-rüstungsgüter. Denn wie am zivilen Schiffbau exemplarisch gezeigt werden kann, drängt China nach erfolgreicher Absorption der entsprechenden Technologie mit immer besseren und kostengünstigeren Produkten auf den Weltmarkt und beginnt bereits die Weltmarktführer Japan und Südkorea in diesem Segment von ihren Plätzen zu verdrängen.¹⁶

¹² Tai Ming Cheong, »Chinese Defense Industrial Reform and the Navy«, in: *China Brief*, 5 (15.2.2005) 4.

¹³ Hans Jürgen Witthöft, »Auf dem Weg nach oben«, in: *Marine Forum*, (2005) 12, S. 17–19.

¹⁴ Wade Boese, »EU Retains China Arms Embargo«, in: *Arms Control Today*, (Januar–Februar 2005), <http://www.armscontrol.org/act/2005_01-02/EU_China.asp> (eingesehen am 19.12.2005).

¹⁵ Gespräch des Autors mit Vertretern der Hauptverwaltung Rüstung des Generalstabes der Volksbefreiungsarmee der Volksrepublik China (April 2004).

¹⁶ Witthöft, »Auf dem Weg nach oben« [wie Fn. 13], S. 17–19.

2. China als Lieferant von Rüstungsgütern

Chinas Rüstungsexporte lassen sich nach drei Aspekten einordnen und bewerten.

Erstens bedient China mit seinen Exporten einen Nischenmarkt. Aufgrund relativ niedriger Produktionskosten und technologisch wenig anspruchsvoller Produkte kann China einen Kundenkreis bedienen, der nicht über die Mittel verfügt, hochpreisige und technologisch anspruchsvolle Waffensysteme westlicher Prägung zu beziehen. Mittlerweile haben auch russische Rüstungsgüter in verschiedenen Bereichen nahezu westliches Preisniveau erreicht.

China erzielt dieses niedrige Kostenniveau nicht nur durch die geringeren Lohn- und Produktionskosten, sondern auch dadurch, dass es mit Waffensystemen aus großen, auch für die eigenen Streitkräfte aufgelegten Losen auf den internationalen Markt geht. Als Rückkopplungseffekte werden die heimischen Forschungs- und Entwicklungskapazitäten ausgelastet und das Know-how der Produzenten gesteigert, was wiederum auch der Rüstungsproduktion für die eigenen Streitkräfte zugute kommt.

Es wird aber nicht nur eine Nische in einem bestimmten Preissegment bedient, sondern auch in der Verfügbarkeit von Waffensystemen. Denn etliche von China belieferte Länder sind von der internationalen Gemeinschaft mit Importbeschränkungen für Waffensysteme belegt. China füllt hier quasi eine Lücke. Dies trägt dem Land häufig Kritik ein, die allerdings stets mit dem Hinweis auf das Nichteinmischungsprinzip (Souveränität) zurückgewiesen wird.¹⁷

Zweitens muss die Rüstungsexportpolitik im Zusammenhang mit Chinas Verteidigungsstrategie gesehen werden. Die Priorisierung der Wirtschaft wirkt sich nicht nur auf die Finanzierung der chinesischen Rüstung aus, sondern Rüstungsexporte und militärische Kooperation werden ihrerseits auch genutzt, um Chinas Wirtschaft zu fördern.

China ist auf die Versorgung mit Rohstoffen als wichtige Basis für sein rasantes Wirtschaftswachstum angewiesen.¹⁸ Unter den Empfängern chinesischer Rüstungsgüter sind Staaten, die als Rohstofflieferanten besondere Bedeutung haben oder entlang einschlägiger Transportrouten liegen. In diesem Kontext ist auch von Chinas Perlenkette der Rüstungsk Kooperationen die Rede.¹⁹ Die Rüstungslieferungen gehen dabei in der Regel auch mit militärischer Kooperation bei der Sicherung der Seewege, der Einräumung von Dockrechten oder der Möglichkeit zur Nutzung von Stützpunkten einher. Es werden somit Abhängigkeiten geschaffen, die Chinas Energie- und Rohstoffsicherheit fördern.

Darüber hinaus ist auch eine Verknüpfung von Lösungen wirtschaftlicher und sicherheitspolitischer Probleme zu beobachten. Die unlängst

¹⁷ Bill Gertz, »China Raps Sanctions for Iran Arms Sales«, in: *Washington Post* (online), 28.12.2005.

¹⁸ Siehe Friedemann Müllers Beitrag über Energieträger (S. 9ff).

¹⁹ Hideaki Kaneda, *Der Aufstieg Chinas zur »Seemacht«*, <<http://www.project-syndicate.org/commentary/kaneda7/German>> (eingesehen am 29.11.2005)

den Philippinen gewährte Militärhilfe führte dazu, dass der philippinische Außenminister die Gebietsstreitigkeiten um die Spratly-Inseln für beigelegt erklärte und die gemeinsame Ausbeutung der dortigen Ölvorkommen ankündigte.²⁰

Nicht zuletzt werden potentielle Konfliktherde isoliert. Betrachtet man Chinas Rüstungs- und Militärkooperation mit Pakistan und Bangladesch, so liegt der Schluss nahe, dass Chinas Verhältnis zu Indien ungeachtet aller Entspannung von chinesischen Kooperationspartnern eingerahmt ist, was Pekings Position gegenüber Neu-Delhi stärkt.

Dies leitet zum *dritten* Aspekt der Rüstungslieferungen über: der Eindämmung sicherheitspolitischer Störgrößen. China fühlt sich erklärtermaßen in der Region von den USA eingekreist und in seiner Entwicklung und Entfaltung eingedämmt.²¹ Militärische Kooperationsvorhaben werden ebenso wie Rüstungsexporte/-zusammenarbeit als Mittel angesehen, diesen Eindämmungsbestrebungen entgegenzuwirken.

Die chinesische Verteidigungsstrategie definiert die seinem Festland vorgelagerte erste Inselkette als das Gebiet, in dem Marine, Marinefliegerkräfte und Luftwaffe die Integrität des chinesischen Staatsgebietes zu sichern haben.²² Es umfasst einige der Länder, mit denen sich China um verstärkte militärische Zusammenarbeit bemüht bzw. die China mit Rüstungsgütern beliefert. Am Beispiel der Philippinen kann aufgezeigt werden, dass diese Bemühungen entsprechende Reaktionen der USA hervorrufen. Wenige Tage nach dem eben erwähnten chinesisch-philippinischen Übereinkommen erschienen Presseberichte in den USA, die von einem Vorschlag des Weißen Hauses berichteten, die US-Militärhilfe für die Philippinen um fast 30% zu kürzen (dieser Vorschlag wurde kurz danach aus dem Weißen Haus bestätigt).²³

In diesem Umfeld scheint ein aufkommender Konflikt zwischen den USA und China bereits deutlichere Formen anzunehmen. Auf der einen Seite steht der Versuch der USA, die Zunahme chinesischen Einflusses in der Region zu begrenzen, auf der anderen der chinesische Versuch, diesem Eindämmungsversuch durch sukzessive Einflussnahme in der Region zu begegnen. Ob und inwieweit die EU hier eine Rolle spielen kann, ist momentan noch nicht zu erkennen.²⁴

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die chinesische Rüstungspolitik sowohl in die nationale Verteidigungsstrategie als auch in die sicherheitspolitisch relevanten Bereiche der Außen- und Wirtschaftspolitik

²⁰ Bericht der deutschen Botschaft Manila vom 11.3.2005; siehe auch: Willy Lam, »Beijing's Strategy to Counter US Influence in Asia«, in: *China Brief*, 5 (6.12.2005) 25.

²¹ »China Feels Encircled«, 8.6.2002, <<http://www.iiss.org/confPress-more.php?confID=4>> (eingesehen am 19.1.2006).

²² James Holmes/Toshi Yoshihara, »The Best Defense Is a Good Offense for China's Navy«, in: *In The National Interest*, Januar 2005, <<http://www.inthenationalinterest.com/Articles/June%202005/June2005HolmesPFV.html>> (eingesehen am 6.12.2005).

²³ Bericht der deutschen Botschaft Manila vom 11.3.2005.

²⁴ Lam, »Beijing's Strategy to Counter US Influence in Asia« [wie Fn. 20].

eingebettet ist. Sie ist Ausdruck eines zusehends selbstbewussten Auftretens Chinas in der Region und in geographischen Zonen, die China im Interesse der Erhaltung seiner wirtschaftlichen Entwicklung für wichtig hält. Bemerkenswert ist dabei besonders, dass China Rüstungsexporte und militärische Kooperation dazu benutzt, in diesen Zonen Fuß zu fassen. Dabei sucht China Konflikte nicht per se zu vermeiden, ist jedoch darum bemüht, sie stets auf einem beherrschbaren Niveau zu halten.

Chinas neue regionale Präsenz

China und der weitere Mittlere Osten

Johannes Reissner

Ein knapper historischer Überblick über die Entwicklung der Beziehungen der Volksrepublik China zur Region des weiteren Mittleren Ostens lässt die Besonderheiten der jüngeren Tendenzen in diesen Beziehungen erkennen. Israel war der einzige Staat der Region, der die Volksrepublik China (VRC) nach ihrer Gründung 1949 anerkannte. Das politische Komitee der Arabischen Liga hingegen votierte 1950 vor allem deshalb für die Anerkennung Taiwans, weil die Volksrepublik arabische Befreiungsbewegungen unterstützte. Die Wende brachte 1955 die Bandungkonferenz, auf der sich die VRC und die arabischen Staaten im Geiste des gemeinsamen anti-imperialistischen Kampfes näherten. Dieser Trend fand in der Suezkrise 1956 seinen deutlichsten Ausdruck: China unterstützte Ägypten und brach die Beziehungen zu Israel ab. Danach aber spielte China im eigentlichen Nahost-Konflikt ungeachtet seiner Waffenlieferungen und seines 1988 vorgelegten Nahost-Friedensplans keine nennenswerte eigenständige politische Rolle mehr.

Chinas Verhältnis zur Region war nach dem chinesisch-sowjetischen Bruch 1960 vor allem von der Rivalität zur Sowjetunion bestimmt. Moskau unterstützte die etablierten anti-westlichen und sich zum Teil als sozialistisch verstehenden Regime, insbesondere das ägyptische unter Gamal Abd an-Nasser (bis 1970), Peking hingegen radikale panarabische Bewegungen und den algerischen Befreiungskampf gegen Frankreich. Parallel dazu begann die VRC mit pro-westlichen Ländern der Region wie Libanon, der Türkei und Iran Kontakte aufzunehmen, die nach der Aufnahme Chinas 1971 in die Vereinten Nationen in diplomatische Beziehungen mündeten.

Erdöl

Der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu den arabischen Golfstaaten in den achtziger Jahren folgte Chinas seit 1993 drastisch verstärkte Einfuhr von Erdöl aus der Region (vgl. Tabelle, S. 30). Damit wandelte sich auch der Charakter der chinesischen Beziehungen zu dieser Region grundlegend: Anstelle der Konkurrenz zu den USA und vor allem zur Sowjetunion wurden nun nach dem Ende des Ost-West-Konflikts wirtschaftliche Interessen zum entscheidenden Motor der chinesischen Entwicklung.

Bemerkenswerterweise ist das Volumen der chinesischen Ölimporte aus der Region im Verhältnis zu deren außerordentlich hohem Anteil an den weltweiten Erdölreserven nicht überproportional groß. Noch dominieren als Importeure eindeutig die OECD-Staaten. Allerdings beginnt Erdgas für Chinas Beziehungen zur Region zusätzlich an Bedeutung zu gewinnen. Im Oktober 2004 unterzeichneten China und Iran ein Memorandum of Under-

standing über die Lieferung von 250 Mio. Tonnen Flüssiggas (LNG) für 30 Jahre ab 2008.¹ Zugleich erwarb China 51% des Erdgases, das auf den Yadav-Feldern in Khusistan gefördert wird.² Der Wert beider Abkommen beziffert sich auf etwa 100 Mrd. US-Dollar. Schon im März 2004 hatte die chinesische Sinopec (neben der russischen Gasprom) eine Konzession zur Erdgasbohrung in Saudi-Arabien erworben. Dies ist insofern von Bedeutung, als Saudi-Arabien bei der Ölproduktion keine ausländische Beteiligung zulässt. Im Januar 2006 wurden bei einem dreitägigen Besuch König Abdullahs in Peking umfangreiche Energieabkommen unterzeichnet, deren Details noch nicht bekannt sind.³

Tabelle**Volumen chinesischer Erdölimporte 1992–2002 (in Mio. barrel)**

<i>Land</i>	<i>1990</i>	<i>1992</i>	<i>1994</i>	<i>1996</i>	<i>1998</i>	<i>2000</i>	<i>2002</i>
Oman	6,00	22,34	24,58	41,28	42,29	114,32	58,73
Jemen	–	3,20	9,18	27,49	29,55	26,37	23,81
Iran	2,20	0,84	0,50	16,87	26,43	51,10	77,60
Saudi-Arabien	–	1,37	1,07	1,68	13,19	41,83	83,15
Irak	–	–	–	–	4,43	23,24	3,92
Vereinigte Arabische Emirate	–	1,71	0,48	–	3,76	3,14	–
Kuwait	–	–	–	–	2,06	3,16	7,81
Qatar	–	–	–	–	–	11,67	3,34
Ägypten	–	–	–	–	–	0,88	–
Libyen	–	2,15	–	1,01	–	0,95	–
Algerien	–	–	0,05	–	–	–	–
Mittlerer Osten	8,42	31,60	35,87	88,34	121,68	276,67	258,36
Import gesamt	21,33	82,91	90,13	165,10	199,45	512,94	506,67
Anteil Mittelost	39,47%	38,12%	39,79%	53,50%	61,00%	53,93%	50,99%

Quelle: Jin Liangxiang, »Energy First«, in: *The Middle East Quarterly*, 12 (Frühjahr 2005) 2, <<http://www.meforum.org/article/694>>; aus dem *Yearbook of China Customs Statistics*, Relevant Issues, Customs General Administration People's Republic of China (ohne Seitenangaben).

1 Rainer Rupp, »Jahrhundertdeal mit Iran«, in: *Junge Welt*, 29.1.2005 (Internet). Nach iranischen Angaben soll die endgültige Vertragsunterzeichnung im Januar 2006 erfolgen; *Iran Daily*, 18.12.2005 (Internetversion).

2 Energy Information Agency (Hg.), *Country Analysis Brief: Iran*, März 2005, <<http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/iran.pdf>>; und *Country Analysis Brief: China*, August 2005, <<http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/china.html>>.

3 Eric Watkins, »Saudis, Chinese Agree to Landmark Energy Accord«, in: *Oil & Gas Journal online*, 24.1.2006.

Waffen

Waffenlieferungen bilden die zweite bedeutsame Komponente chinesischer Beziehungen zur Region. Während der achtziger Jahre wurde China zum fünftgrößten Waffenlieferanten der Welt, Adressaten waren vornehmlich der Mittlere Osten und Nordafrika.⁴ Im irakisch-iranischen Krieg von 1980 bis 1988 machte China gute Geschäfte mit beiden Kontrahenten.

Spektakulär war der Verkauf von Dongfeng-Raketen mit einer Reichweite von circa 2800 km an Saudi-Arabien. Raketen dieser Reichweite hatten die Amerikaner den Saudis verweigert. Die chinesischen Raketen sollten als Abschreckung gegen Iran dienen. Plausibel klingt zudem die Vermutung, dass die Saudis Peking mit diesem lukrativen Geschäft davon abbringen wollten, die Raketen an Iran zu liefern. Eine Lockerung saudischer Abhängigkeit von amerikanischen Waffenlieferungen bedeutet der chinesisch-saudische Raketendeal wohl nicht. Immerhin gewann Saudi-Arabien Handlungsspielräume gegenüber regionalen Rivalen bzw. Gegnern. Der saudische Raketenkauf sollte gleichwohl nicht als historisch einmaliger Sonderfall betrachtet werden. Schließlich werden die Basen dem Vernehmen nach noch immer von Chinesen gewartet, und die Raketen sind für eine nukleare Bestückung ausgelegt, was im Falle tatsächlicher nuklearer Rüstung Irans bedeutsam werden könnte. Eine Zusammenarbeit in der Nukleartechnik wird auch zwischen Ägypten und China für möglich gehalten.

Neue Handlungsspielräume

Iran und sein Atomprogramm stehen gegenwärtig im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. In diesem Kontext stellt sich die Frage, inwieweit Chinas wachsende Rolle in der Region Iran und anderen Akteuren mehr Spielraum für Handlungen eröffnen könnte, die westlichen Interessen zuwiderlaufen. Neben Irans Erdöl- und geplanten Erdgaslieferungen bilden chinesische Waffenlieferungen den Kitt der gegenseitigen Beziehungen. Ob China trotz gegenteiliger Beteuerungen noch immer Nukleartechnologie nach Iran exportiert, ist unklar.

Im Streit um Irans Atomprogramm wirkte sich Pekings Verhalten für Teheran bislang günstig aus. Darauf wurde und wird auch in Teheran spekuliert, aber man rechnet in Teheran auch damit, dass für China letztendlich die Beziehungen zu den USA wichtiger sind als jene zu Iran. Irans Wiederaufnahme der Urananreicherung veranlasste Peking dazu, gemeinsam mit den anderen Mitgliedern des UN-Sicherheitsrats in einem Brief an Teheran seiner Sorge Ausdruck zu geben. Jetzt erklärte Peking aber, dass es für die Einschaltung des Sicherheitsrats noch zu früh sei. Aufgrund seiner

⁴ Barry Rubin, »China's Middle East Strategy«, in: *Middle East Review of International Affairs*, 3 (März 1999) 1 (online version); Lillian Craig Harris, »The People's Republic of China and the Arab Middle East, 1948–1996: Arab Perspectives«, in: John Goldstein (Hg.), *China and Israel, 1949–1998: A Fifty Year Retrospective*, Westport, Conn.: Praeger, 1999, S. 47–63.

umfangreichen Ölimporte ist auch China an erträglichen Ölpreisen interessiert und daher auch an einem Einlenken Irans. Grundsätzlich ist China sensibler geworden für Krisen in der Region, die Auswirkungen auf den Ölpreis haben. Und schließlich wurden Chinas Investitionen in die irakische Ölförderung als Folge des Irakkriegs zunichte gemacht. Ähnliches will Peking nicht noch einmal mit dem möglichen Ernstfall einer militärischen Option gegen Iran erleben, wo es 51% Anteile an der Erdgasförderung auf den Yadavaran-Felder erworben hat.

Am Beispiel Iran lässt sich gut zeigen, wie die Perzeption Chinas durch die regionalen Akteure deren Politik beeinflusst. Der Handelsaustausch zwischen China und Iran, dessen Volumen inzwischen zehn Mrd. US-Dollar überschreitet, ist ein wichtiger Teil der generellen iranischen Strategie der Diversifizierung seiner Handels- und Technologiebeziehungen im asiatischen Raum. Diese Strategie benutzt die iranische Führung nach Kräften für die Popagierung der allgemeinen politischen Vision einer vom Westen unabhängigen Entwicklung. Nach 27 Jahren amerikanischer Sanktionen, so wird in diesem Sinne beteuert und die eigene Bevölkerung eingeschworen, werde Iran im Ernstfall auch Sanktionen der Europäer überstehen.

Natürlich ist mit dem Verweis auf Energie und Waffen nicht das ganze Spektrum der Bedeutungsdimensionen chinesischer Präsenz in der Region erfasst. Fragen wie zum Beispiel die nach der Bedeutung der großen Zahl chinesischer Arbeiter in Algerien für den dortigen Arbeitsmarkt wären ebenso zu berücksichtigen wie durchaus vernehmbare Klagen regionaler einheimischer Produzenten und Konsumenten über die Konkurrenz chinesischer Billigwaren.

Bedeutsam für die gegenwärtige politische Konstellation sind nicht zuletzt die Auswirkungen des amerikanisch-chinesischen Verhältnisses auf den weiteren Mittleren Osten. Der »Krieg gegen den Terrorismus« findet nun einmal zu einem großen Teil in dieser Region statt. Da macht es sicherheitspolitisch einen erheblichen Unterschied, ob die USA Chinas wachsende Rolle im Mittleren Osten und in Nordafrika primär als gegen amerikanische Interessen gerichtet ansehen, wie es zum Beispiel Dan Blumenthal vom American Enterprise Institute tut,⁵ oder sie als Manifestation »normaler« weltweiter Konkurrenz betrachtet. Die auch in der chinesischen Führung verbreitete Beurteilung des von den USA ausgerufenen »Kriegs gegen den Terrorismus« als Vorwand für amerikanisches Hegemoniestreben wird nicht nur von Iran geteilt, sondern findet auch in anderen Ländern der Region durchaus Zustimmung.

⁵ Dan Blumenthal, »Providing Arms: China and the Middle East«, in: *The Middle East Quarterly*, 12 (Frühjahr 2005) 2, <<http://www.meforum.org/article/695>>.

China und Afrika*

Denis M. Tull

Vom 11. bis 19. Januar 2006 besuchte Chinas Außenminister Li Zhaoxing sechs afrikanische Staaten, darunter Nigeria, Libyen, Senegal und Mali. Mit diesem Besuch wurde die intensive Reisediplomatie fortgesetzt, die allein in den vergangenen zwei Jahren zu mehr als 100 Treffen zwischen hochrangigen chinesischen und afrikanischen Politikern und Wirtschaftsvertretern geführt hat. Die verstärkte Reisediplomatie ist *ein* Indiz für das beträchtlich gestiegene afrikapolitische Engagement der Volksrepublik in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren. Chinas sich zusehends mehrende Interessen in Afrika kommen auch darin zum Ausdruck, dass Peking im Januar 2006 in einem Dokument erstmals die politischen Leitlinien seiner Afrikapolitik dargelegt hat.¹

Vor diesem Hintergrund skizziert dieser Beitrag die Afrikapolitik Chinas und beleuchtet dabei drei Aspekte: Chinas Ziele und Interessen in Afrika, sein politisches und vor allem wirtschaftliches Engagement in Afrika und schließlich die Folgen des chinesischen Engagements für den Kontinent sowie für die deutsche/europäische Afrikapolitik.

1. Chinas Interessen und Ziele in Afrika

Chinas Interessen können unter drei Oberbegriffe zusammengefasst werden:

- ▶ geopolitische Interessen,
- ▶ Wirtschaftsinteressen,
- ▶ Durchsetzung des Ein-China-Prinzips.²

Die Außenpolitik der Volksrepublik China hat im Verlauf der vergangenen zehn bis fünfzehn Jahre einen bemerkenswerten Wandel vollzogen. Auch wenn nicht in allen Punkten Konsens über den Charakter und die Reichweite dieses Wandels besteht, herrscht doch Einigkeit darüber, dass China seit den neunziger Jahren um eine deutlich aktivere Rolle im internationalen System bemüht ist. Das Land hat seine bilateralen Beziehungen ausgebaut und vertieft, ist regionalen sicherheits- und wirtschaftspolitischen Bündnissen beigetreten und hat seine Teilnahme an multilateralen

* Der vorliegende Beitrag ist eine stark verkürzte Fassung einer Studie, die im August 2005 veröffentlicht wurde. Siehe Denis M. Tull, *Die Afrikapolitik der Volksrepublik China*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2005 (S 20/2005), im Volltext abrufbar unter <http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=1355>.

1 Siehe <http://english.people.com.cn/200601/12/eng20060112_234894.html>.

2 Dabei handelt es sich um das einzig erkennbare ideologische Motiv der chinesischen Afrikapolitik. Aufgrund seines selbsterklärenden Charakters wird es in diesem Beitrag nicht behandelt.

Organisationen merklich intensiviert. Mit Blick auf diese Veränderungen wird Chinas Außenpolitik sowohl in Asien als auch auf internationaler Ebene insgesamt als konstruktiver, flexibler, selbstbewusster, verantwortungsvoller und weniger konfrontativ beurteilt, als dies in den vorangegangenen Jahrzehnten der Fall war.³

Die außenpolitische Neuorientierung der Volksrepublik hat vor allem zwei Ursachen: Chinas fortschreitende Verflechtung mit globalen Wirtschaftskreisläufen zum einen und die internationale Isolierung des Landes infolge des Massakers auf dem Platz des Himmlischen Friedens zum anderen. Chinas beispielloser wirtschaftlicher Aufschwung und die mit ihm verbundene tiefe Integration des Landes in weltwirtschaftliche Strukturen hat Peking beinahe zwangsläufig dazu veranlasst, seine (inter-)nationalen Interessen auf einer breiteren Grundlage neu zu definieren. Als Zäsur und Schlüsselereignis, das diese außenpolitische Neuausrichtung beschleunigt hat, muss die Asien-Krise Ende der neunziger Jahre angesehen werden. In Peking setzte sich die Erkenntnis durch, dass die Vorteile, die China aus seinen zunehmenden globalen wirtschaftlichen Interdependenzen erwachsen, ihre Kehrseite in wirtschaftlicher Anfälligkeit für exogene Schocks hatten. Da der Außenhandel eine wesentliche Säule der wirtschaftlichen Entwicklung Chinas bildet, sind sowohl die Stabilisierung und Ausweitung der Beziehungen zu den bilateralen Handelspartnern als auch regionale und internationale Stabilität strategisch wichtig geworden.⁴ Aus der veränderten Gewichtung seiner Interessen im internationalen Umfeld und auf der Grundlage einer nüchternen Interessenabwägung hat China daher eine Anpassung seiner außenpolitischen Orientierungen vorgenommen. Im Kern betrachtet Peking eine aktive, global ausgerichtete Außenpolitik nunmehr als die Strategie, mit der es seine nationalen Interessen am besten verteidigen bzw. durchsetzen kann. In diesen Kontext gehört auch die Ausweitung und Intensivierung seiner bilateralen Beziehungen zu Staaten außerhalb der asiatischen Region, einschließlich der Länder Afrikas südlich der Sahara.⁵

Einhergehend mit seinen enormen wirtschaftlichen Erfolgen während der vergangenen zwei Jahrzehnte sind Chinas politische Macht- und Gestaltungsansprüche auf internationaler Ebene gestiegen. Entsprechend will Peking als wichtiger internationaler Akteur anerkannt werden. Ein zweites Interesse findet im Konzept einer multipolaren Welt seinen Niederschlag. Es zielt darauf ab, der Hegemonie der USA entgegenzutre-

³ Für einen historischen Überblick vgl. Kay Möller, *Die Außenpolitik der Volksrepublik China 1949–2004*, Wiesbaden 2005; Kay Möller, *Chinas Außenpolitik: Selektive Multilateralität*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2003 (S 44/2003), im Volltext einsehbar unter <http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=493>; Evan S. Medeiros/M. Taylor Fravel, »China's New Diplomacy«, in: *Foreign Affairs*, 82 (2003) 6, S. 22–35.

⁴ Michael A. Weinstein, »China's Geostrategy: Playing a Waiting Game«, 7.1.2005, <http://www.pinr.com/report.php?ac=view_report&report_id=253>.

⁵ Wo die Staaten des Maghreb nicht explizit erwähnt werden, beziehen sich die Ausführungen in diesem Beitrag auf Afrika südlich der Sahara.

ten, von der Peking fürchtet, dass sie seinem Aufstieg und seinen Handlungsspielräumen Grenzen setzen könnte.

Bei der Verfolgung dieser beiden Ziele spielen die Entwicklungsländer aufgrund ihres numerischen Gewichts innerhalb internationaler Organisationen und Gremien eine bedeutende Rolle. Offenkundig wurde dies erstmals im Jahr 1989. Die ungewohnt scharfe Kritik des Westens an der Niederschlagung der innerchinesischen Demokratiebewegung veranlasste die Regierung in Peking dazu, die Entwicklungsländer zum »Eckpfeiler« ihrer Außenpolitik zu erheben. Dieser Logik folgend kommt den afrikanischen Staaten ein besonders großer Stellenwert zu, da sie mehr als ein Viertel der UN-Mitgliedstaaten stellen.

Ein weiteres zentrales Ziel Chinas ist die Verteidigung seiner Wirtschaftsinteressen. Auf internationaler Ebene – und damit auch in Afrika – zeigt die chinesische Wirtschaft vor allem eine ausgeprägte Außenorientierung, die zwei Dimensionen hat: erstens den weiterhin zunehmenden Export von Gütern, der einen wichtigen Motor des Wirtschaftsbooms darstellt, und zweitens Chinas immensen Bedarf an Rohstoffimporten, die notwendig sind, um das wirtschaftliche Wachstum des Landes zu konsolidieren.

Tabelle

Chinas wichtigste afrikanische Handelspartner 2004 (nach Importen)

	In	In
<i>Chinas Importe aus Afrika</i>	<i>Mio. US-Dollar</i>	<i>Prozent</i>
Angola	3.422,63	27,4
Südafrika	2.567,96	20,6
Sudan	1.678,60	13,4
Republik Kongo	1.224,74	9,8
Äquatorialguinea	787,96	6,3
Gabun	415,39	3,3
Nigeria	372,91	3,0
Algerien	216,11	1,7
Marokko	208,69	1,7
Tschad	148,73	1,2
Total	11.043,72	88,4

Quelle: International Monetary Fund, *Direction of Trade Statistics*, Washington, D.C., Mai 2005.

Die Bedeutung Afrikas für beide Dimensionen ist unmittelbar ersichtlich. Zum einen ist Afrika mit einer Bevölkerung von bald einer Milliarde Menschen ein interessanter Absatzmarkt für die billigen chinesischen Exportgüter. Zum anderen ist Afrika reich an Rohstoffen, mit denen sich ein nicht unerheblicher Teil der chinesischen Nachfrage bedienen lässt. Dass die Sicherung und Einfuhr von Erdöl und anderen Rohstoffen ein wichtiges chinesisches Anliegen darstellt, zeigt schon die Tatsache, dass

neun der zehn afrikanischen Länder, aus denen China die größte Menge an Gütern einführt, ressourcenreiche bzw. ölproduzierende Staaten sind.

2. Kurze Bestandsaufnahme des chinesischen Engagements

Chinas wachsende Interessen in Afrika lassen sich an einer Vielzahl von Politikfeldern und Indikatoren ablesen:

- ▶ am diplomatischen und außenpolitischen Bereich im engeren Sinne,⁶
- ▶ an der Wirtschafts- und Handelspolitik,
- ▶ an der Entwicklungs- und Entschuldungspolitik
- ▶ und neuerdings auch im Bereich friedenserhaltender Maßnahmen im UN-Rahmen.

Die folgenden Ausführungen werden sich auf die Wirtschafts- und Außenhandelspolitik konzentrieren, die eindeutig im Zentrum der chinesischen Afrikapolitik steht.

Mit einem Anteil von 3% am Außenhandel Chinas ist das Volumen des chinesisch-afrikanischen Handels immer noch moderat; bedeutsamer sind die extrem hohen Wachstumsraten. So ist das Handelsvolumen in den letzten zehn Jahren jährlich zwischen 30 und 50% gestiegen. Im Jahr 2004 lag es bei 24 Mrd. US-Dollar. In den ersten zehn Monaten des Jahres 2005 wuchs es noch einmal um 39% auf 32,2 Mrd. US-Dollar (Exporte 15 Mrd. US-Dollar; Importe aus Afrika 16,92 Mrd. US-Dollar).⁷ Damit nähert sich der wechselseitige Handel einer Größenordnung an, die bereits bei über der Hälfte des amerikanisch-afrikanischen Handelsvolumens liegt (2004: 44 Mrd. US-Dollar). Die beinahe ausgeglichene Handelsbilanz täuscht indes darüber hinweg, dass die überwältigende Mehrheit der afrikanischen Staaten hohe Defizite im Handel mit der Volksrepublik verbucht, die einzig durch die Überschüsse der rohstoffexportierenden Staaten ausgeglichen werden.

Als Ergebnis dieser Entwicklung ist zweierlei festzustellen: (1) dass die Volksrepublik im Jahr 2005 Großbritannien als dritt wichtigsten Handelspartner Afrikas abgelöst haben dürfte (nach den USA und Frankreich) und (2) dass Chinas Anteil am afrikanischen Außenhandel nunmehr bei rund 7% liegt. Dies ist keine zu vernachlässigende Größe für die afrikanischen Staaten, zumal es sich hier, wie bereits erwähnt, um eine extrem dynamische Entwicklung handelt.

Die Importe Chinas aus Afrika bestehen in erster Linie aus Rohstoffen, insbesondere Erdöl. Bereits heute leistet Afrika mit einem Anteil von knapp 30% (2003 25,2%) einen erheblichen Beitrag zu Chinas Ölimporten.⁸ Und die massiven Investitionen chinesischer Erdölkonzerne in Angola, Sudan und jüngst auch Nigeria werden diesen Anteil noch wachsen lassen.⁹ Mit acht weiteren Ländern bestehen Abkommen zum Ankauf, zur

⁶ Zum Beispiel zum wechselseitigen Schutz im UN-Sicherheitsrat, der UN-Menschenrechtskommission etc.

⁷ »China-Africa Trade Jumps by 39%«, in: *BBC Online*, 6.1.2006.

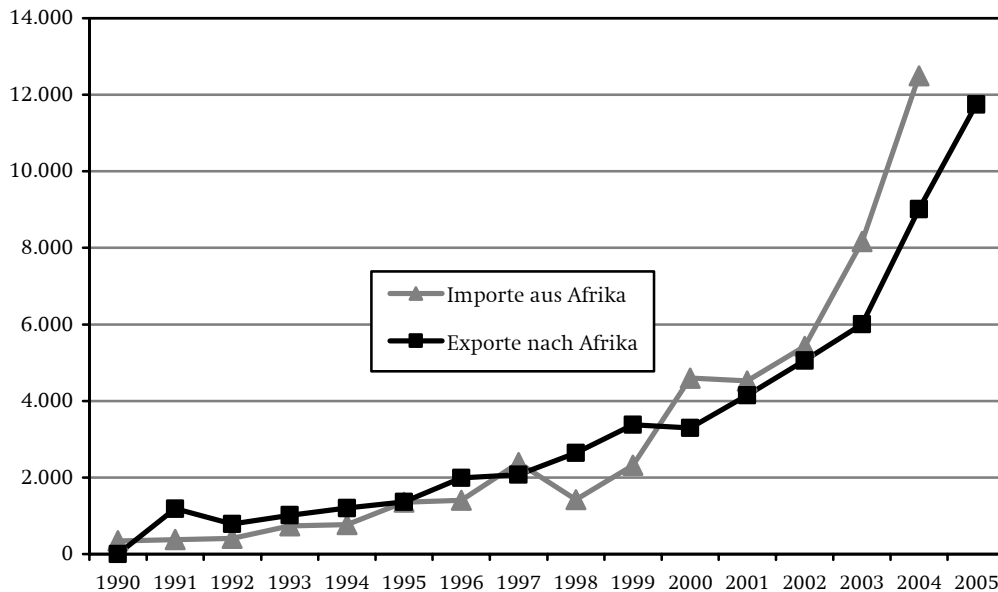
⁸ Die wichtigsten Öllieferanten sind Angola (13%) und Sudan (7%).

⁹ Der chinesische Konzern CNOOC erwarb für 2,3 Mrd. US-Dollar jüngst einen Anteil von

Exploration und zur Förderung von Erdöl. Zum Vergleich: Die USA beziehen derzeit 15% ihrer Ölimporte aus Sub-Sahara-Afrika. Dieser Anteil wird Schätzungen zufolge in den kommenden zehn Jahren auf 20 bis 25% ansteigen.¹⁰

Diagramm

Chinesischer Außenhandel mit Afrika, 1990–2004 (in Mio. US-Dollar)



Quelle: International Monetary Fund, *Direction of Trade Statistics*, Washington, D.C., Mai 2005.

Welche Faktoren erklären die Erfolge, die China bei der Erschließung von Rohstoffmärkten in Afrika verbucht? Eine Erklärung ist sicherlich, dass Afrika nach dem Ende des Ost-West-Konflikts für die westlichen Staaten relativ an Bedeutung verloren hat. Eine zweite Erklärung sind Chinas Strategien, die darauf angelegt sind, komparative Vorteile gegenüber (westlichen) Konkurrenten zu nutzen.

Ein bedeutsamer Vorteil ist zweifellos darin zu sehen, dass die chinesischen Erdölkonzerne Staatsunternehmen sind, deren Auslandsaktivitäten und Investitionen von der Regierung massiv unterstützt werden (weiche Kredite, Entwicklungshilfe etc. – Maßnahmen, die das politische Wohlergehen der afrikanischen Regierungen gewinnen sollen). In Anbetracht der strategischen Bedeutung von Rohstoffen ist insofern eine enge Verzahnung von Außen- und Energiesicherheitspolitik festzustellen. Dies hat zur Folge, dass chinesische Erdölkonzerne sehr viel weniger an Rentabilitätskriterien gebunden sind als ihre westlichen Konkurrenten.

45% an einem neuen Offshore-Ölfeld in Nigeria. Das Ölfeld wird 9% zur nigerianischen Gesamtproduktion beitragen. Vgl. »CNOOC Is Buying a 45% Stake in Nigerian Offshore Oil Field«, in: *Wall Street Journal*, 9.1.2006.

¹⁰ Zwischen 2001 und 2030 sollen entsprechende Investitionen in Höhe von 360 Mrd. US-Dollar in den afrikanischen Energiesektor fließen.

Zudem erweist sich das von China nach wie vor vehement verteidigte Prinzip der Nichteinmischung als Vorteil. In jüngster Zeit hat dieser Aspekt noch an Bedeutung gewonnen, da westliche Staaten und Organisationen in Afrika zunehmend interventionistischer agieren: etwa im Hinblick auf die Transparenz des Ressourcenmanagements in erdölproduzierenden Ländern. Für afrikanische Regierungen, die auf ihre Souveränität pochen, ist China daher ein interessanter Partner – zumal Ölstaaten in Afrika in der Regel nicht demokratisch regiert werden.

Und schließlich ist ein großes Engagement Chinas in äußerst problematischen Staaten wie dem Sudan zu beobachten, wo die Volksrepublik die Abwesenheit oder den sanktionsbedingten Rückzug westlicher Unternehmen genutzt hat, um Zugang zu Erdöl zu erhalten. Ein ähnlicher Mechanismus griff im vergangenen Jahr auch in Angola, dem zweitgrößten Erdölproduzenten Afrikas. Nachdem der Internationale Währungsfonds die Bewilligung eines neuen Kredits an eine Erhöhung der finanziellen und fiskalischen Transparenz geknüpft und die korrupte angolansische Regierung diese Forderung abgelehnt hatte, sprang China als Kreditgeber in die Bresche. Im Gegenzug für einen Kredit über zwei Milliarden US-Dollar, den die staatseigene China Eximbank gewährte, erhielt der chinesische Erdölkonzern Sinopec Ölkonzessionen. In Anbetracht der prognostizierten Verdoppelung seiner Produktion bis 2008 wird Angolas Anteil an den chinesischen Erdölimporten (gegenwärtig 13,1%, 1999 3,7%) also vermutlich weiter steigen.¹¹ Neben der Sicherung von Ölkonzessionen hatte der chinesische Kredit noch einen weiteren Vorteil: Seine Vergabe war an die Bedingung geknüpft, dass 70% der durch ihn finanzierten Aufträge – in diesem Fall für den Bau von Infrastruktur – an chinesische Firmen vergeben werden. Die aktuellen Entwicklungen in Tschad, einem neuen und vielversprechenden Ölproduzenten, könnten ein ähnliches Ergebnis zur Folge haben.¹² China engagiert sich bereits in diesem Land, und dies ungeachtet der Tatsache, dass Tschad zu den fünf afrikanischen Ländern zählt, die Taiwan anerkennen.

3. Fazit und Konsequenzen

Chinas Engagement und Einfluss in Afrika ist in den vergangenen zehn Jahren beträchtlich gestiegen. Und derzeit deutet vieles darauf hin, dass sich dieser Trend auf absehbare Zeit fortsetzen wird. Afrika ist definitiv nicht länger die alleinige Einflußsphäre der westlichen Staaten (Frankreich, Großbritannien, USA).

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die intensivierten Bemühungen sowohl Chinas als auch der USA, ihre Erdölimporte aus Afrika auszuweiten, zu ernsthaften Rivalitäten führen werden (zu denken ist aber auch an Japan und Indien). Sollte das der Fall sein, würde sich dies

¹¹ »Angola: Booming Economy Brings Change of Track on Transparency Issue«, in: *SouthScan*, 28.1.2005.

¹² Vgl. »Chad: World Bank Freezes Loans, Government Urges Rethink«, in: *IRIN News*, 9.1.2006.

sicherlich nachteilig auf die politische und wirtschaftliche Entwicklung in Afrika auswirken.

Chinas Erfolge basieren auf dem Umstand, dass Peking für die afrikanischen Regierungen in fast jeder Hinsicht – politisch und wirtschaftlich – als Partner überaus attraktiv wirkt. Während sich die positiven und negativen ökonomischen Konsequenzen der chinesischen Rückkehr nach Afrika gegenwärtig die Waage halten, steht zu befürchten, dass die politischen Folgen für Demokratie, Menschenrechte und Konfliktprävention ganz überwiegend negative sein werden. Im Gegensatz zu der Politik aller anderen Geberstaaten – mit der Ausnahme Libyens –, die nennenswert in der Region aktiv sind, das heißt den USA, den EU-Mitgliedstaaten und Japan, ist die Förderung von Demokratiebestrebungen kein Ziel chinesischer Außenpolitik. Dem steht schon Pekings kulturellrelativistische Konzeption individueller Freiheiten entgegen, die der Raison des Staates systematisch untergeordnet werden. Noch bedeutsamer sind indes die handfesten Eigeninteressen des chinesischen Regimes, die Maßnahmen der Demokratieförderung im Ausland undenkbar erscheinen lassen. Mit solchen Maßnahmen würde die chinesische Führung unweigerlich ihre eigene Legitimität in Frage stellen, und genau aus diesem Grund hält Peking hartnäckig am Dogma der Nichteinmischung in innerstaatliche Angelegenheiten fest. Dies kommt nicht zuletzt jenen afrikanischen Regierungen zugute, die sich gegen interne und externe (das heißt westliche) Forderungen nach Demokratisierung zur Wehr setzen und dabei mit der diplomatischen und materiellen Unterstützung der Volksrepublik rechnen können. Pekings stetig wachsendes Engagement wird daher fast zwangsläufig zu Interessenkollisionen mit den westlichen Staaten führen, denn sein Vorgehen in Afrika läuft darauf hinaus, die Zielsetzungen der deutschen und europäischen Afrikapolitik zu untergraben – insbesondere, aber nicht nur, in Problemländern wie Sudan, Angola und Zimbabwe.

China und Lateinamerika*

Günther Maihold

Seit Chinas Spitzenpolitiker Deng Xiaoping 1988 bei seiner Lateinamerika-reise das »Pazifische Jahrhundert« beschwor,¹ erhielten auch die chinesisches-lateinamerikanischen Beziehungen Modellcharakter für die Süd-Süd-Kooperation. Obwohl das Handelsvolumen in den Jahren 1980–1990 nur von 1,3 auf 1,8 Milliarden US-Dollar wuchs, verschob sich die bis dahin dominante politische Orientierung der chinesischen Lateinamerikapolitik in eine stärker ökonomisch akzentuierte Richtung.² Die Phase der Indifferenz, in der sich China auf eine schwach ausgeprägte Kulturdiplomatie und punktuelle Kontakte zu revolutionären Kräften in Lateinamerika beschränkt hatte, war zu Ende. Die prägende Bedeutung der USA für den amerikanischen Kontinent schränkte allerdings eine Expansion der chinesischen Präsenz ein. Zudem verbaute die Dominanz autoritärer Regime auf dem Subkontinent eine umfassendere Anbahnung von Beziehungen.³ In den fünfziger Jahren hatte sich in Lateinamerika nicht zuletzt im Zeichen der kontinentalen US-Hegemonie eine breite Unterstützung für Taiwan etabliert. Eine Ausgestaltung der Beziehungen zur Volksrepublik China stand demnach nicht auf der Tagesordnung. Nach der kubanischen Revolution 1959 sagte China dem neuen Regime seine »revolutionäre Solidarität« im anti-imperialistischen Kampf zu, die Beziehung blieb jedoch lokal beschränkt. Im Zuge seiner Konzentration auf die Sowjetunion als strategischen Partner verschwand auch Kuba aus Chinas Blickfeld.

Mit Chinas wachsender internationaler Anerkennung, die sich aufgrund der Annäherung an Washington und des Beitritts zu den Vereinten Nationen im Jahre 1971 ergab, dynamisierte sich auch das Verhältnis zu den Staaten Lateinamerikas. Seit 1970 lässt sich eine massiv betriebene Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen den Ländern Lateinamerikas und der Volksrepublik China feststellen. Die chinesische Unterstützung in politischen Ordnungsfragen, die für Lateinamerika besonders bedeutsam waren, erwies sich dabei als zentrale Dimension: Dies galt zum einen für die Etablierung der 200-Seemeilen-Zone, für die Übertragung der Souveränität am Panama-Kanal auf die Regierung Panamas und das Verbot

* Für Unterstützung bei der Recherchearbeit danke ich Jörg Husar.

¹ Vgl. Xu Sicheng, »La larga marcha Sur-Sur. China vis-a-vis América Latina«, in: *Foreign Affairs en español*, 3 (2003) 3, S. 99.

² Vgl. Stefanie Mann, »China and Latin America«, in: Jörg Faust/Manfred Mols/Won-Ho Kim (Hg.), *Latin America and East Asia – Attempts of Diversification. New Patterns of Power, Interest and Cooperation*, Münster 2005, S. 139f.

³ Vgl. Frank O. Mora, »Sino-Latin American Relations: Sources and Consequences, 1977–1997«, in: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 41 (1997) 2, S. 91–116 (94).

von Nuklearwaffen in Lateinamerika.⁴ Mit der 1978 einsetzenden »Außenöffnung« Chinas ist insofern ein Wendepunkt auch in den Beziehungen zu Lateinamerika erkennbar, als die Hinwendung zu exportorientierter Entwicklung mit einer wachsenden Importabhängigkeit der chinesischen Wirtschaft eingeleitet wurde. In den neunziger Jahren bemühte sich Peking um intensivere Beziehungen insbesondere zu jenen lateinamerikanischen Staaten, die das Postulat der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten besonders nachdrücklich vertraten. In Lateinamerika hielt man sich mit der Verurteilung Pekings für sein Vorgehen gegen die Demokratiebewegung auf dem Platz des Himmlischen Friedens 1989 zurück. Dem international isolierten chinesischen Regime bot sich in dieser Zurückhaltung ein willkommener außenpolitischer Anknüpfungspunkt. China suchte in dieser Phase den politischen Dialog mit der Rio-Gruppe und aktivierte insbesondere seine Beziehungen zum karibischen Raum, was unter anderem in dem Beitritt zur Karibischen Entwicklungsbank (CDB) ihren formalen Ausdruck fand.

Das karibische Becken und der zentralamerikanische Isthmus stellen bis heute einen Hauptfokus politischer Außenbeziehungen Chinas dar, finden sich doch in dieser Subregion 12 der insgesamt 26 Staaten, die nach wie vor diplomatische Beziehungen zu Taiwan unterhalten.⁵ Zudem spielt die Karibik die Rolle eines zentralen Brückenkopfs für chinesische Investitionen, von dem aus China im Rahmen bestehender Präferenzabkommen Zugang zum US-Markt erhalten kann.⁶ Gleichzeitig verstärkte China seine Präsenz in den Regionalorganisationen des Subkontinents und erlangte Beobachterstatus bei der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IDB), dem lateinamerikanischen Integrationsabkommen ALADI, der lateinamerikanischen Entwicklungskommission (CEPAL) und der Vereinigung Karibischer Staaten (ACS).

Motive chinesischer Lateinamerikapolitik

China und Lateinamerika hegten in den vergangenen Jahren die Erwartung, sie könnten sich als ideale Partner sowohl auf der Ebene der Weltwirtschaft wie auch der internationalen Politik etablieren. In ökonomischer Hinsicht scheint denn auch eine unmittelbare Komplementarität gegeben zu sein: Lateinamerika verfügt über jene Rohstoffreserven, die China für seine boomende Wirtschaft benötigt, während Lateinamerika auch auf chinesisches Kapital hofft, um seine randständige Position als Empfänger internationaler Direktinvestitionen zu verbessern.⁷ Die Teilnahme des chinesischen Präsidenten Hu Jintao am Apec-Gipfel in Santiago de Chile im Oktober 2004 und seine aus diesem Anlass unternommenen

⁴ Vgl. Frank O. Mora, »The People's Republic of China and Latin America: From Indifference to Engagement«, in: *Asian Affairs: An American Review*, 24 (1997) 1, S. 35–58 (42).

⁵ In Südamerika unterhält nur Paraguay diplomatische Beziehungen zu Taiwan.

⁶ Vgl. Mann, »China and Latin America« [wie Fn. 2], S. 136.

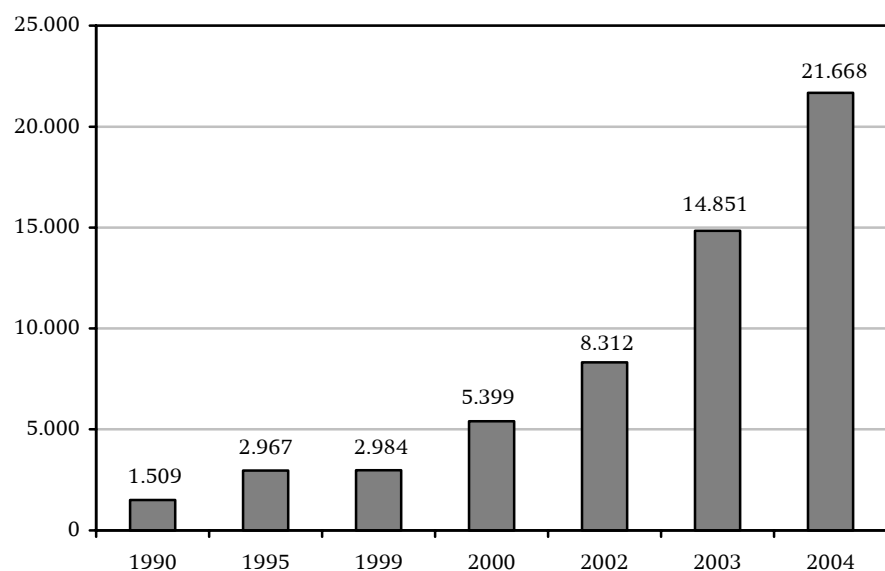
⁷ Vgl. Thomas Pohl, »Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen China und Lateinamerika: Mehr als große Hoffnungen?«, in: *Brennpunkt Lateinamerika*, (Mai 2005) 10, S. 117–128 (119).

Reisen nach Brasilien, Argentinien, Chile und Kuba haben die Erwartung genährt, dass China für den Subkontinent zu einem neuen Partner werden könnte. Allerdings wurde schnell deutlich, dass die Konkretisierung der vollmundigen Ankündigungen und Vereinbarungen ein schwieriges Unterfangen ist und dass die chinesische Seite ihre regionalen Interessen recht deutlich zu formulieren weiß.

Versorgungssicherheit durch Handel. Vorrangiges Motiv für Chinas Hinwendung zu Lateinamerika ist die eigene Versorgungssicherheit. Ein Beleg dafür ist die Tatsache, dass 80% der chinesischen Importe aus der Region Rohstoffe sind, die schwerpunktmäßig aus Brasilien, Peru, Chile und Argentinien bezogen werden. In diesem Kontext dynamisieren sich die Austauschbeziehungen mit Lateinamerika, die gleichwohl im Gesamt-rahmen des chinesischen Außenhandels eine weiterhin sehr begrenzte Bedeutung besitzen. Der Anteil Lateinamerikas am Außenhandel Chinas ist von 2,7% im Jahr 1999 auf 3,5% im Jahr 2004 angestiegen und liegt damit nur knapp über dem entsprechenden Anteil Afrikas. Der jüngste Boom, den Chinas Importe aus Lateinamerika verbuchen, hat jedoch eine größere Dynamik als die Strategie der chinesischen Lateinamerika-Exporte, so dass gegenwärtig im Gegensatz zur Dekade der neunziger Jahre die chinesische Handelsbilanz mit dem Subkontinent defizitär bleibt. Lateinamerika wird daraus nur dann Vorteile ziehen können, wenn es ihm gelingt, die Palette seiner Exporte für den chinesischen Markt zu diversifizieren.

Graphik

Chinesische Importe aus Lateinamerika und der Karibik 1990–2004
(Mio. US-Dollar)



Quelle: UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (CEPAL), 2004, S. 159.

Erste Fortschritte auf dem Weg zu einer bilateralen Kooperation im Hochtechnologiesektor haben Brasilien und China in der Luftfahrt und Weltraumtechnik erzielt, so dass sie bereits gemeinsame Satelliten starten konnten. Dabei scheint auch auf chinesischer Seite das generelle Interesse am Technologietransfer durch Überspringen von Entwicklungsstapen (*leap-frogging*) im Vordergrund zu stehen. Diesen Eindruck gewinnt man jedenfalls, wenn man die zunächst auf den Handel bezogene Zusammenarbeit mit dem brasilianischen Flugzeugkonzern EMBRAER betrachtet, die schließlich in gemeinsame Fertigungsstätten mündete.

Versorgungssicherheit und Marktpräsenz durch Investitionen. Neben dem Handel sind chinesische Firmen auch an nutzbringenden Investitionsprojekten in Lateinamerika interessiert. Im Fokus stehen insbesondere strategische Sektoren, die der eigenen Ressourcenversorgung dienen, und die damit verbundenen infrastrukturellen Bereiche. Die Erschließung neuer mineralischer Lagerstätten durch Joint-ventures, die Prospektion von Ölvorkommen in Lateinamerika und China sowie Investitionen in den Ausbau der Infrastruktur in Lateinamerika, vor allem in den Ausbau der Transportsysteme (Eisenbahn, Häfen), aber auch in Wohnungsbauprojekte, stehen dabei im Vordergrund. So hat China im Jahr 2003 1 Mrd. US-Dollar neu in Lateinamerika investiert, womit sich eine Gesamtinvestitionssumme von 4,6 Mrd. errechnet, die die Bestandsinvestitionen Koreas in der Region bereits übertrifft.⁸ Da in den Jahren 2004 und 2005 weitere Großinvestitionen vereinbart worden sind, wird die ohnehin aufsteigende Dynamik einen signifikanten Sprung nach oben vollziehen.

Suche nach Partnern und Unterstützung für chinesische Positionen in der internationalen Politik. Nachdem China seinen Anspruch aufgegeben hat, eine Sprecherrolle für die »Dritte Welt« auszufüllen, kann es unbefangener seine außenpolitische Zusammenarbeit Chinas mit Lateinamerika beleben. Dabei blickt China vor allem auf seinen strategischen Partner Brasilien, dem es beispielsweise die Unterstützung bei seinen Bemühungen um einen permanenten Sitz im UN-Sicherheitsrat zusagte. Nicht zuletzt lässt sich nachweisen, dass China und die lateinamerikanischen Staaten bei Abstimmungen im Rahmen der UN zu 80% identische Voten abgeben. Insofern scheint eine große inhaltliche Nähe zu bestehen.⁹ Erkennbar ist die Intention Chinas, sich in Lateinamerika durch eine kooperative Außenpolitik breitere Unterstützung für die eigene internationale Rolle zu sichern. Dies gilt zum einen für die Förderung multilateraler Arrangements in der Weltpolitik und zum anderen für gemeinsame Verhandlungsstrategien bei der Doha-Runde im Rahmen der G-20-Gruppe. Besonderen Stellenwert haben jene Vereinbarungen, in denen China im Anschluss an seinen WTO-Beitritt als »Marktwirtschaft« im Sinne der WTO förmlich anerkannt wird. Denn nur unter dieser Voraussetzung

⁸ Vgl. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2004 Tendencias 2005*, Santiago 2005, S. 163.

⁹ Vgl. Mora, »From Indifference to Engagement« [wie Fn. 4], S. 48.

kann sie Antidumping-Forderungen bzw. Kompensationsmaßnahmen vermeiden. Zehn lateinamerikanische Länder (darunter Argentinien, Brasilien, Chile, Peru und Venezuela) haben diese Anerkennung bereits vollzogen, obwohl gerade die großen Länder Lateinamerikas zu jener Gruppe der Top ten gehören, die gegen China zwischen 1995 und 2005 Antidumping-Maßnahmen ergriffen haben.¹⁰

Chinas Beteiligung an Stabilisierungsmaßnahmen in der Region. Mit seinem Engagement in der UN-Blauhelmmission zur Befriedung der Situation in Haiti (MINUSTAH) hat sich China erstmals aktiv an der Bewältigung von Krisen in der Region beteiligt. Bis dahin hatte es beispielsweise UN-mandatierte Einsätze in Guatemala (1997) und Haiti (1996) regelmäßig mit Hinweis auf die von beiden Staaten unterhaltenen diplomatischen Beziehungen zu Taiwan blockiert. Auch wenn sich die Beteiligung an der Haiti-Mission mit ca. 130 Polizeikräften eher bescheiden ausnimmt, ist die neue Qualität dieses chinesischen Engagements in der Region nicht zu unterschätzen, zumal der Einsatz erstmals federführend von den lateinamerikanischen Staaten selbst geleitet wird.¹¹

Zurückdrängung der Präsenz Taiwans. China bemüht sich auf allen Ebenen seiner Beziehungen mit Lateinamerika darum, den Einfluss Taiwans in der Region zu reduzieren. In klarer Konkurrenz zu den von der Regierung in Taipeh unterbreiteten Angeboten für die Entwicklungszusammenarbeit mit den Staaten der Karibik und Zentralamerikas¹² hat China den verschiedenen Ländern seinerseits Angebote vorgelegt, die in ihrem Finanzrahmen möglichst über dem Niveau Taiwans liegen. Mit dieser »Dollar-Diplomatie« ist es Peking bereits gelungen, zwei karibische Staaten zum Abbruch ihrer Beziehungen zu Taipeh zu bewegen. Nicht zuletzt hat China Interesse an der Präsenz in den karibischen bzw. zentral-amerikanischen Finanzzentren Cayman Islands und Panama bzw. am Panama-Kanal selbst.

Die chinesischen Aktivitäten in Lateinamerika zeichnen sich insgesamt jedoch dadurch aus, dass sie in voller Anerkennung der spezifischen Interessen der USA in der Region entfaltet werden. China baut mithin keine systematische Konkurrenz zu den USA auf. Dies lässt sich etwa ablesen an den Beziehungen zu Venezuela, dessen Präsident Hugo Chávez in seiner bolivarischen Rhetorik die revolutionäre Solidarität mit der Volksrepublik zur Grundlage für die Ausweitung der gegenseitigen Beziehungen erklärte. Die chinesischen Partner haben es immer wieder ihren lateinamerika-

¹⁰ Vgl. Patrick Messerlin, »China in the WTO: Antidumping and Safeguards«, in: Deepak Bhattachali/Shantong Li/Will Martín (Hg.), *China and the WTO. Accession, Policy Reform, and Poverty Reduction Strategies*, Washington, D.C. 2004, S. 29–47 (30).

¹¹ Vgl. hierzu <<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/>> (Zugriff: 4.2.2006).

¹² Vgl. Thomas Cieslik, »China sucht nach mehr Einfluss in Lateinamerika – Taiwan kämpft um die Aufrechterhaltung seiner diplomatischen Anerkennung«, in: *China aktuell*, 33 (2004), S. 1115f.

nischen Partnern überlassen, die politisch-ideologische Saite der beiderseitigen Beziehungen öffentlich anzuschlagen. So sprach denn auch Boliviens neuer Präsident Evo Morales bei seinem Peking-Besuch im Januar 2006 von China als »ideologischem Alliierten«. Gleichwohl wächst im amerikanischen Kongress die Befürchtung, die neue Präsenz Chinas könne eine Neuorientierung auf dem Subkontinent herbeiführen, indem die »chinesische Karte« dazu beiträgt, die ohnedies bestehende Distanz der Länder Südamerikas zu den USA noch zu vergrößern. Mithin würden die USA – so die Befürchtung – Gefahr laufen, »Lateinamerika zu verlieren«.¹³

Die Interessen Lateinamerikas an einer Vertiefung der Beziehungen mit China

Für die lateinamerikanischen Partner Chinas erweitern sich mit der Dynamisierung der pazifischen Dimension die Möglichkeiten, ihre Außenbeziehungen jenseits der USA und jenseits der bislang auf Europa fokussierten Diversifizierungsbemühungen auszubauen. Davon erhoffen sie sich insbesondere eine Ausweitung von Wirtschaftsräumen, mit der sich ihre Zentrierung auf die USA auflockern lässt. In Lateinamerika wird das erwachte chinesische Interesse als Substanz zur Füllung jener Lücke betrachtet, die Europa mangels Interesses in den vergangenen Jahren offengelassen hat. Denn neben den bilateralen Globalabkommen, die die Europäische Union bislang mit Mexiko und Chile getroffen hat, warten die subregionalen Einheiten wie der Mercosur, die andine Gemeinschaft (CAN) und das zentral-amerikanische Integrationssystem (SICA) noch immer auf die Möglichkeit, ein Freihandelsabkommen mit der Europäischen Union abzuschließen.

Dabei fügt sich die Mehrheit der lateinamerikanischen Staaten oftmals ohne eingehende Analyse in die Rolle als Rohstoffproduzent der internationalen Wirtschaft, auf die sie auch durch das Rohstoffinteresse Chinas langfristig festgeschrieben werden.¹⁴ Das bislang vorherrschende ökonomische Interesse Chinas scheint nicht dazu angetan zu sein, den lateinamerikanischen Initiativen zur Erweiterung der Wertschöpfungskette in Richtung auf Produkte intensiver Verarbeitungsgrade entgegenzukommen. Andererseits hat die Mehrzahl der Staaten des Subkontinents es bislang an umfassenden Anstrengungen mangeln lassen, die Exportpalette für den chinesischen Markt weiter auszufächern und damit seine Produktionsstruktur zu vertiefen.

Neben unmittelbaren Wirtschaftsinteressen spielt für Lateinamerika auch die Erwartung ein Rolle, dass über die Ausweitung des Handelsaustausches mit China auch mehr Investitionen auf den Subkontinent gelangen und die nicht-wirtschaftliche Zusammenarbeit intensiviert wird. Auf diese Weise sollen die Beziehungen zu China nicht nur zur Integration

¹³ So Peter Hakim, »Is Washington Losing Latin America?«, in: *Foreign Affairs*, 85 (Januar/Februar 2006) 1, S. 39–53 (45f).

¹⁴ Vgl. Jörg Husar/Günther Maihold, »Konfliktstoff Erdgas – Südamerika wird wieder Rohstofflieferant: Innen- und außenpolitische Implikationen der Ressourcenpolitik in Bolivien und Argentinien«, in: *Brennpunkt Lateinamerika*, (Juni 2005) 11, S. 129–145.

des Subkontinents in die internationalen Rohstoffmärkte beitragen, sondern auch eine dauerhafte Bindung der Volksrepublik an die Entwicklungsanstrengungen in Lateinamerika sicherstellen. Dieser »trade-cooperation nexus« soll eine über die aktuelle Handelskonjunktur hinausreichende Kooperation stiften, die eine gemeinsame Dimension bei der Gestaltung von Entwicklungsprojekten eröffnet. Dies würde auch in diesem Bereich eine weitere Diversifizierung jenseits der USA und der EU ermöglichen.

Konflikte auf dem Kontinent durch Chinas aktive Lateinamerikapolitik

Das Auftreten Chinas hat nicht nur im Kongress der USA für Beunruhigung gesorgt. Die verschiedenen Anhörungen in Repräsentantenhaus und Senat zu diesem Thema haben indes im Ergebnis gezeigt, dass die Mehrzahl der befragten Experten aus Wissenschaft und Verwaltung keine unmittelbare Gefährdung der Position der USA zu erkennen vermag. Gleichwohl sind in den USA Vorbehalte deutlich gemacht worden, die sich auf eine genauere Beobachtung der chinesischen Aktivitäten im Umfeld der Lieferung chemischer Vorprodukte für die Drogenproduktion und auf eine erweiterte Militärkooperation lateinamerikanischer Staaten mit China stützen. Aber auch die zunehmende Dominanz der chinesischen Wirtschaftsinteressen wird als Begrenzung der US-Möglichkeiten bewertet. Dies nicht zuletzt angesichts des wachsenden Drucks Chinas auf die hemisphärischen Energieressourcen, die bislang eindeutig in der Nord-Süd-Achse des Kontinents vermarktet wurden.¹⁵ Neben den Vorkommen an Öl spielen mehr und mehr auch die an Gas eine Rolle, zumal China im Jahre 2007 seine erste Anlage zur Rückverwandlung von Flüssiggas (LNG) in Gas in Betrieb nehmen wird.

Insbesondere Mexiko hat auf den US-Märkten mit der chinesischen Konkurrenz zu kämpfen. Bei zehn zentralen Produkten, die für Mexiko 85,7% und für China 52,7% des Außenhandels ausmachen, besteht eine unmittelbare Konkurrenzsituation auf dem US-Markt.¹⁶ Der Nafta-Partner Mexiko musste folglich um seine Stellung als zweitwichtigster Handelspartner der USA bangen, die es im Jahre 2000 errungen hatte. Im Dezember 2004 verdrängte China Mexiko aus dieser Position und hat seitdem seine Präsenz im Außenhandel der USA konsolidiert. Konkret manifestiert sich diese Entwicklung auch in der Lohnveredelungsindustrie, mit deren Erzeugnissen Mexiko und vor allem auch Zentralamerika auf dem US-Markt präsent sind. Trotz doppelt so hoher Zollbelastung sind beispielsweise chinesische Textilien/Konfektionsgüter für vergleichbare mexikanische Produkte eine ernste Konkurrenz, da die Arbeitskosten in China nur ein Fünftel der mexikanischen betragen. Dies trägt insbesondere den zentralamerikanischen

¹⁵ Vgl. Kerry Dumbaugh/Mark P. Sullivan, *China's Growing Interest in Latin America*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, April 2005 (RS22119).

¹⁶ Vgl. Enrique Dussel Peters, *Implications of China's Recent Economic Performance for Mexico*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2005, S. 5f.

Produzenten, die zur Abnahme aus den USA gelieferter Garne verpflichtet sind, erhebliche Wettbewerbsnachteile ein.¹⁷

Im mexikanischen Fall ist auch auf die Bedeutung elektronischer Produkte und von Auto-Teilen hinzuweisen, die in großem Umfang aus China bezogen werden und die in die Herstellung von Autos für den US-Markt einfließen. Mexiko ist nicht in der Lage, sein Handelsbilanzdefizit mit China auszugleichen, da es sich bei den Importen zu großen Teilen um Lieferungen für den Drittmarkt handelt, die in Mexiko in den Fertigungsprozess eingespeist werden. Dem Land ist es bislang nicht gelungen, in der umgekehrten Richtung für diese Zwischenprodukte entsprechende Lieferungen von Rohstoffen oder verarbeiteten Produkten nach China zu etablieren. Mexikos Rolle als Plattform für die Herstellung von Endprodukten für den US-Markt, die sich auf internationale Zulieferung stützt, erscheint insofern wenig vorteilhaft, ein Ausgleich der Handelsbilanz dürfte auch in der Zukunft eher unwahrscheinlich sein.

Für alle Länder des Subkontinents wird es schwierig sein – vor allem aber für jene, die China als »Marktwirtschaft« anerkannt haben –, mit Kontingentierungen und Antidumping-Maßnahmen die billigen chinesischen Keramik- und Elektronikprodukte sowie Spielzeug, Schuhe, Koffer, Fahrräder und Mopeds vom eigenen Binnenmarkt fernzuhalten. Mittelfristig könnte sich daraus erneut – wie schon in den neunziger Jahren – ein deutlicher Handelsbilanzüberschuss zugunsten Chinas entwickeln.

Schließlich konkurrieren beide Partner international um die Gewinnung ausländischer Direktinvestitionen, die aus lateinamerikanischer Sicht nicht zuletzt wegen der hohen Wachstumsraten vermehrt nach China fließen. Diese gerade für den Subkontinent angesichts der geringen internen Sparquote unverzichtbare Kapitalquelle hat zentrale Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung vor allem von Ländern wie Brasilien, die noch immer unter einer sehr hohen Verschuldung leiden. Entscheidend dürfte sein, ob es Lateinamerika gelingt, bessere Zugangsmöglichkeiten und rechtsstaatliche Garantien bzw. Stabilität zu bieten als der asiatische Konkurrent.

Dynamisierung der Beziehungen

Seit dem Jahr 2000 ist eine Expansion der chinesisch-lateinamerikanischen Handelsströme festzustellen. Mit keiner anderen Weltregion verbucht Lateinamerika höhere Wachstumsraten: So wuchs das Volumen des Außenhandels mit China von 2,4 Milliarden US-Dollar im Jahr 1991 auf zunächst 12,6 Milliarden im Jahre 2000 und schließlich auf 40 Milliarden im Jahre 2004.¹⁸ Insgesamt ist der Anteil am lateinamerikanischen Außenhandel von 1,2 auf knapp 4% angestiegen. Allerdings konzentriert sich der Anstieg auf wenige Länder: Hierzu gehören Brasilien, Mexiko, Chile und

¹⁷ Vgl. Mechthild Minkner-Bünjer, »Zentralamerikas ›China(alb)träume‹: Herausforderungen und Zukunftsaussichten«, in: *Brennpunkt Lateinamerika*, (15.9.2005) 17, S. 197–208 (200ff).

¹⁸ Vgl. hierzu und im folgenden CEPAL 2005 [wie Fn. 8], S. 151ff.

Argentinien, wobei in der Außenhandelsstruktur ein Wandel von agrarischen zu mineralischen Rohstoffen zu verzeichnen ist. Die Exporte Chinas nach Lateinamerika stellen zu 86,3% arbeitsintensive Produkte dar, während in der umgekehrten Richtung 76,1% Rohstoffe und 23,9% Industriegüter ausgeführt werden. Als Sonderfall muss das Nafta-Mitglied Mexiko gelten, das vor allem Elektronik nach China exportiert. Die Zielgröße des chinesisch-lateinamerikanischen Handelsvolumens soll bis zum Jahr 2010 bei 100 Milliarden US-Dollar liegen. Das entspräche mehr als einer Verdoppelung des Handelsaustauschs zwischen dem Subkontinent und dem neuen Partner in Asien.

Auf der Skala der kumulierten Auslandsinvestitionen Chinas hat Lateinamerika den fünften Rang erreicht, aber unter den zwölf wichtigsten Zielländern befinden sich nur drei lateinamerikanische Staaten: Peru auf Rang sieben (nicht zuletzt aufgrund der Priorität der Eisenproduktion), Mexiko auf Rang neun (insbesondere eine Folge der Gründung einer chinesischen Textilfabrik) und Brasilien auf Rang zwölf. Erwartet werden in den kommenden Jahren chinesische Investitionen in Höhe mehrerer Milliarden, die sich auf verschiedene Rohstoffsektoren – Kupfer (Chile und Peru), Eisen und Stahl (Brasilien), Nickel (Kuba), Aluminium (Jamaika) – sowie auf die Energieressourcen Erdöl und Gas richten. Bei agrarischen Produkten stehen Chinas Interessen an Sojabohnen und an der Vermarktung chinesischer Erzeugnisse in Brasilien und Argentinien im Vordergrund.

Politische Bewertung

Mit der Dominanz der chinesischen Rohstoffsicherungsstrategie hat sich ein zusätzlicher Anreiz zur Restrukturierung der entsprechenden Sektoren in den Ländern Lateinamerikas ergeben: Ebenso wie für die chinesische Seite Staatsbetriebe als externe Handelsakteure auftreten, sind es auch in Lateinamerika zusehends wieder in Staatshand befindliche Betriebe, die in den Rohstoffsektoren die führende Rolle übernehmen. Joint-ventures beruhen insofern meist auf der Kooperation zwischen Staatsbetrieben, was ihnen einen auch unmittelbar politischen Charakter verleiht. Mit den sich eröffnenden Kontrollmöglichkeiten und umgekehrt mit den wirtschaftlichen Verwundbarkeiten erhalten sie eine direkte zwischenstaatliche Dimension. Ähnliches gilt für die Aneignung der jeweiligen Renteneinnahmen. Damit werden innerstaatliche Klientelstrukturen und bilateral angelegte außenpolitische Verhaltensmuster gefördert. Eng damit verbunden ist die Frage nach der künftigen Dynamik solcher Kooperationsansätze. Denn jenseits des »China-Hype« müssten sie von lateinamerikanischer Seite in eine substantielle Diversifizierung der Exportprodukte auf dem chinesischen Markt münden, wenn sie zukunftssicher ausgestaltet werden sollen.

Die bislang nur beschränkten Erfolge bei der Herstellung von wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit Lateinamerikas und die Tatsache, dass das

rent-seeking in die staatlichen Strukturen eingebettet wird,¹⁹ vermittelt wenig Hoffnung für die Zukunft. Ob die chinesisch-lateinamerikanische Kooperation langfristigen Charakter annehmen wird, dürfte entscheidend davon abhängen, inwieweit es Lateinamerika gelingt, die wirtschaftliche und politische Agenda zu diversifizieren und um Dimensionen zu erweitern, die jenseits des Rohstoffexports liegen. Misslingen seine Bemühungen aber, wird es erneut eine jener seltenen Chancen vertan haben, von denen der Subkontinent schon manche vergeben hat.

19 So Andreas Boeckh, »Entwicklung im Zeitalter der Globalisierung: Befunde und Fragen mit Blick auf Lateinamerika«, in: Peter Birle/Jörg Faust/Günther Maihold/Jürgen Rüland (Hg.), *Globalisierung und Regionalismus. Bewährungsproben für Staat und Demokratie in Asien und Lateinamerika*, Opladen 2002, S. 230–254.

Der Aufstieg Chinas zur neuen wirtschaftlichen Mitte Asiens

Hanns Günther Hilpert

Chinas wachsende politische, wirtschaftliche und kulturelle Präsenz ist besonders stark in Ostasien zu spüren. Insofern hat der Aufstieg Chinas für das benachbarte Asien und den asiatisch-pazifischen Raum auch größere Bedeutung als für andere Weltregionen. Und umgekehrt ist für China das Verhältnis zu seinen Nachbarländern von herausgehobener Relevanz. Die Staaten Asiens sind für China weit mehr als nur Ressourcenanbieter und Absatzmärkte. Sie gelten als bevorzugte Partner in dem gemeinsamen Bemühen um Sicherheit, Stabilität und wirtschaftliche Entwicklung. Chinas geopolitische Strategien manifestieren sich daher vor allem in seiner Asienpolitik. Die von offizieller Seite betonten außenpolitischen Maximen,¹ wie Priorität wirtschaftlicher Entwicklung und technologischer Modernisierung, Zurückhaltung in internationalen Fragen, Einforderung eines Großmachtstatus, finden gerade in Pekings Politik gegenüber Asien ihren Niederschlag.

In der Region steht China vor einer doppelten Herausforderung: Erstens gilt es, eine politische Isolation wie zu Zeiten Mao Tsetungs zu vermeiden und gute oder zumindest belastbare Beziehungen zu den Ländern der Region aufzubauen. Zweitens dürfen die Nachbarn nicht den Eindruck gewinnen, als ginge der chinesische Aufstieg zu ihren Lasten. Die Bewältigung dieser Herausforderung hat für China eine politische und eine wirtschaftliche Dimension. Politisch waren und sind die maßgeblichen Imperative:²

- ▶ Außen- und sicherheitspolitische Zurückhaltung: China nimmt in internationalen Fragen keine exponierte Position ein, es unterstützt in seiner Diplomatie aber die asiatischen Entwicklungsländer. Im bilateralen Kontext wird das Prinzip nationalstaatlicher Souveränität ausdrücklich betont und jegliche Kritik an den innenpolitischen Verhältnissen oder den autoritären politischen Strukturen vermieden.
- ▶ Maßnahmen der Vertrauensbildung: Dazu zählen insbesondere der Beitritt zum Asean-Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit, die

¹ Zu Chinas außen- und sicherheitspolitischen Maximen siehe Shiping Tang/Yunling Zhang, *China's Regional Strategy: An Interpretation*, Beijing: Chinese Academy of Social Sciences, Center for Regional Studies, 2004 (Working Paper Nr. 1), S. 2–11.

² Chinas Beziehungen zu Südostasien behandeln Hanns Günther Hilpert/Gerhard Will, *China und Südostasien: Auf dem Weg zu regionaler Partnerschaft*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2005 (S 21/2005), S. 15–22, im Volltext einzusehen unter <http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=1367>. Allgemein zu Chinas Asienpolitik siehe David Shambaugh, »China Engages Asia, Reshaping the Regional Order«, in: *International Security*, 29 (2004) 3, S. 64–99 (67–89); Robert Sutter, *China's Recent Approach to Asia: Seeking Long Term Gains*, Seattle: The National Bureau of Asian Research, 2002 (NBR Publications, NBR Analysis 13 Nr. 1).

Unterzeichnung einer Gemeinsamen Erklärung über das Verhalten der Parteien in der Südchinesischen See sowie die Klärung territorialer Streitigkeiten.

- ▶ Einbindung und zusehends aktivere Beteiligung an regionalen multilateralen Foren und Institutionen zum Zwecke der Vertrauensbildung und Einflussnahme.
- ▶ Der Ausbau bilateraler staatlicher Beziehungen auf der politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und zuweilen auch der militärischen Ebene.
- ▶ Die Übernahme von Lasten und Verantwortung: So leistete Pekings Verzicht auf eine Abwertung des Yuan 1997/98 einen entscheidenden Beitrag zur Beruhigung der Finanzmarkturbulenzen und zur Überwindung der regionalen Wirtschaftskrise.

Der Zugewinn an Akzeptanz, Status und Wohlwollen in der Region wird aber für China nicht allein mit diplomatischen und außenpolitischen Mitteln zu erzielen sein. Notwendig ist auch eine positive Einstellung der Öffentlichkeit und der Eliten Asiens zum industriellen Erfolg und wirtschaftlichen Aufstieg Chinas. Die mit dem Aufstieg verbundenen ökonomischen Strukturverschiebungen sollten von den Nachbarn als Gewinn wahrgenommen werden und nicht als Last und auch nicht als Teil eines Nullsummenspiels. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob und gegebenenfalls inwiefern Asien von Chinas Aufstieg profitiert. Eine differenzierte Analyse der wirtschaftlichen Implikationen von Wachstum und Industrialisierung Chinas für die Region Ostasien lässt drei wesentliche Entwicklungen erkennen: erstens eine Gewichtsverlagerung zugunsten Chinas, zweitens eine Veränderung von Preisrelationen und regionaler Arbeitsteilung, drittens die Entstehung neuer Abhängigkeiten und veränderter nationaler Entwicklungsperspektiven.

Ökonomische Gewichtsverlagerung zum »Reich der Mitte«

Außenwirtschaftlich ist China schon jetzt der dominierende Akteur Asiens. Nachdem sich die Volksrepublik in den neunziger Jahren zum bedeutendsten Standort für Direktinvestitionen (Asiens, wenn nicht der Weltwirtschaft) entwickelt hatte, avancierte es im Zeitraum von 2002 bis 2004 auch zur größten Import-, Handels- und Exportnation des Kontinents. Für Korea und Taiwan ist China heute bereits der bei weitem größte Absatzmarkt. Mittelfristig dürfte China auch im Außenhandel der Asean-Staaten, Japans, Indiens und Australiens auf die Spitzenposition vorrücken. Japan bleibt allerdings auf absehbare Zeit die nominell größte Volkswirtschaft Asiens. Auch nach der vor kurzem erfolgten Datenrevision beläuft sich der Wert des chinesischen Bruttoinlandsprodukts auf gerade einmal 42% des japanischen Vergleichswertes.³ Bei Fortsetzung der aktuellen Wachstumstrends dürfte es noch mindestens zehn Jahre dauern, bis Chinas Volkswirtschaft numerisch größer ist als jene Japans. Bis zu

³ Die Größenvergleiche beruhen auf den Angaben der amtlichen Statistiken Chinas und Japans auf Basis laufender Wechselkurse.

einer Angleichung der Pro-Kopf-Einkommen und der technologischen Potentiale beider Länder wird es noch erheblich längerer Zeiträume bedürfen. Schon jetzt aber ändern sich die Relationen: Chinas Gewicht in Asien nimmt zu, Japans Gewicht nimmt relativ ab. In der Summe weisen Geschwindigkeit, Dynamik und Qualität von Chinas außen- und binnenwirtschaftlichem Wachstum darauf hin, dass sich das frühere »Reich der Mitte« zum industriellen Herz und zur neuen wirtschaftlichen Mitte Asiens entwickelt.

Eine veränderte regionale Arbeitsteilung

Mit Chinas wachsender Präsenz auf den Weltmärkten geht generell eine Verschiebung der Preisrelationen im internationalen Handel einher: Einerseits hat das ausgeweitete chinesische Weltmarktangebot einen globalen Preisverfall auf dem Markt für arbeitsintensiv gefertigte Industriewaren zur Folge. Andererseits hat die expandierende chinesische Nachfrage einen relativen Preisanstieg auf den Weltmärkten für Energie, Rohstoffe, kapital- und technologieintensive Güter ausgelöst. Diese gegenläufigen Preistendenzen bedingen insbesondere in Asien eine Veränderung der Außenhandelsstrukturen und erfordern eine Neujustierung der regionalen Arbeitsteilung. Die zu beobachtenden Verschiebungen haben für Chinas Nachbarländer zwei gegensätzliche Effekte:⁴

- ▶ Einerseits verdrängen chinesische Industrieexporte die konkurrierenden Güterpaletten asiatischer Anbieter vollkommen oder partiell aus ihren angestammten Märkten, während gleichzeitig industrielle Produktion nach China verlagert wird.
- ▶ Andererseits stimuliert der Importsog des chinesischen Binnenmarktes das exportgestützte Wachstum der asiatischen Volkswirtschaften. Die rasche Ausweitung der industriellen Montageproduktion in China erfordert den Import von Maschinen und Anlagen ebenso wie die laufende Zulieferung von Rohstoffen, Betriebsstoffen und Komponenten. Innerhalb Ostasiens hat sich eine ausgeprägte Dreiecksstruktur herausgebildet: Japan und die ostasiatischen Schwellenländer liefern neben Investitionsgütern und Ersatzteilen vor allem industrielle Vorleistungen, die in China zu Fertigwaren montiert werden, um anschließend auf den Weltmärkten, vornehmlich in den Industrieländern des Westens, ihren Absatz zu finden.

Für die Industrie- und Schwellenländer Asiens ist entscheidend, dass der von China ausgehende Importschub der dominierende Effekt ist. Die asia-

⁴ Ausführlich zu den Implikationen chinesischer Entwicklungen für Welthandel und Weltwirtschaft: David Roland-Holst/John Weiss, »People's Republic of China and Its Neighbours: Evidence on Regional Trade and Investment Effects«, in: *Asian Pacific Economic Literature*, 19 (2005) 2, S. 18–35; United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (Hg.), *Trade and Development Report 2005. New Features of Global Interdependence*, Genf: UNCTAD, 2005, insbesondere Kapitel II und III; Yongzheng Yang, *China's Integration into the World Economy: Implications for Developing Countries*, Washington, D.C.: International Monetary Fund (IMF), Dezember 2003 (IMF Working Paper 03/245).

tischen Handelspartner Chinas erzielen in ihrem Handels- und Leistungsverkehr mit China einen hohen und wachsenden Überschuss und empfangen kräftige Binnenimpulse über ein exportgestütztes Wachstum.⁵ Selbst Japans Warenhandel mit China ist nahezu ausgeglichen. Die aufgezeigte Dreiecksstruktur schlägt sich auch deutlich in Chinas Handelsbilanz nieder: Während China mit den USA und den EU-Staaten jeweils einen hohen und wachsenden Überschuss erzielt, entwickeln sich die Handelsbeziehungen mit Asien zunehmend defizitär.

Zentrum-Peripherie-Beziehungen

Welche neuen Abhängigkeiten, welche neuen Perspektiven bringt der ökonomische Aufstieg Chinas und die damit verbundene regionale Integration für die asiatischen Entwicklungs- und Schwellenländer mit sich? Analytisch ist zu differenzieren zwischen der Außenwirtschaft, der Konjunktur und der Währungspolitik.

- Außenwirtschaftlich entstehen zwischen China und seinen Nachbarn Zentrum-Peripherie-Beziehungen. Angesichts der dominanten Präsenz Chinas im industriellen Sektor ist es fortan für seine Nachbarn geboten, erstens die Nischen zu identifizieren, in denen es noch möglich ist, mit der Volksrepublik zu konkurrieren, sich also auf know-how- und technologieintensive Bereiche zu spezialisieren, zweitens komplementäre Stärken zu entwickeln, sich also auf ressourcenbasierte Industrien und auf Dienstleistungen zu spezialisieren, drittens sich in die industriellen Produktions- und Lieferketten der Region noch stärker zu integrieren.⁶ Derlei strukturelle Anpassungen fallen naturgemäß den fortgeschrittenen Schwellenländern leichter als den armen Entwicklungsländern. Für letztere ist als Folge der Dominanz Chinas im arbeitsintensiven Sektor die wirtschaftliche Entwicklung und Industrialisierung sehr viel schwieriger geworden. Die wirtschaftlichen Disparitäten innerhalb Asiens könnten sich in Zukunft daher noch stärker ausprägen.⁷
- Konjunkturrell ist China heute die Wachstumslokomotive Ostasiens. Schon eine weiche Landung der chinesischen Konjunktur hätte negative Rückwirkungen auf die Binnenkonjunkturen Japans und der Schwellenländer Asiens. Schwerer noch für die Unternehmen und Haushalte Asien wiegen die politischen und ökonomischen Transformationsrisiken Chinas. Chinas Nachbarländer haben daher nicht nur aus sicherheitspolitischen Gründen, sondern auch aus wirtschaftlichen Motiven ein

⁵ So insbesondere Holst/Weiss, »People's Republic of China and Its Neighbours« [wie Fn. 4], S. 33–34. Für einen empirischen Beleg siehe Barry Eichengreen/Hui Tong, »How China Is Reorganizing the World Economy«, in: *The Asian Economic Policy Journal* (forthcoming), S. 1–41.

⁶ Vgl. Holst/Weiss, »People's Republic of China and Its Neighbours« [wie Fn. 4], S. 28–34; Eichengreen/Tong, »How China Is Reorganizing the World Economy« [wie Fn. 5], S. 8–24.

⁷ Siehe Eichengreen/Tong, »How China Is Reorganizing the World Economy« [wie Fn. 5], S. 25–27.

genuines Eigeninteresse an einer möglichst reibungslosen Fortsetzung der wirtschaftlichen und politischen Umgestaltung Chinas.

- Die Umtauschrelation zwischen Yuan und US-Dollar ist die maßgebliche Währungsrelation Asiens geworden. Da die Produktions- und Exportkapazitäten Ostasiens entweder sektoral ähnlich oder vertikal aufeinander ausgerichtet sind und insofern zwischen den Ländern ein intensiver Export- und Standortwettbewerb herrscht, ist China zum entscheidenden wechsellkurspolitischen Akteur in Asien geworden. Solange kein regionales Wechselkurssystem in Ostasien etabliert ist, hängt das währungspolitische Verhalten der übrigen Schwellenländer vom Außenwert des Yuan ab.⁸ Erst wenn China aufwertet, ist damit zu rechnen, dass auch die übrigen Schwellenländer Asiens eine Aufwertung gegenüber dem US-Dollar zulassen.⁹

Differenzierte Reaktionen auf Chinas Aufstieg

Es wäre überraschend, wenn die von Chinas ausgehenden außenwirtschaftlichen und konjunkturellen Effekte in allen Subregionen und Ländern Australasiens in gleicher Weise wirken würden. Die politisch-ökonomische Ausgangssituation in Verbindung mit den jeweiligen volkswirtschaftlichen Angebots- und Standortprofilen prägen die differenzierten Wahrnehmungen und Reaktionen von Politik und Wirtschaft in Japan, in Südkorea, in Südostasien, in Indien und Australien.

Japan ist der offenkundige Verlierer der ökonomischen Gewichtsverlagerungen und der mit ihnen einhergehenden verstärkten außenwirtschaftlichen Ausrichtung Asiens auf das ins Zentrum rückende China. Auch wenn Japan wie kaum ein anderes Land Asiens von Chinas Industrialisierung wohlfahrtsökonomisch profitiert, rutscht es doch allgemeiner betrachtet in die angestammte vorkoloniale Peripherieposition zurück. Ungeachtet dessen profitieren Japan und China aufgrund volkswirtschaftlicher Komplementaritäten außerordentlich voneinander: Chinas Industrialisierungs- und Entwicklungsprozess erfährt durch die japanischen Lieferungen von Maschinen und Ausrüstungen, durch die Devisenerlöse aus dem Japanexport, durch den japanischen Transfer von Produktionskapital und Know-how sowie durch die Errichtung einer teilweise von japanischer Entwicklungshilfe finanzierten Infrastruktur einen mächtigen und nachhaltigen Antrieb. Umgekehrt kann die japanische Exportwirtschaft als Folge der wachsenden Verflechtung mit China ihre internatio-

⁸ Zur Problematik kollektiven Handelns in der asiatischen Währungspolitik siehe Ronald McKinnon, *The East Asian Dollar Standard*, Position Paper for ANEPR conference »Asia in Search of a New Order«, Session I: »Asian Regional Economy in a Multilateral Setting«, Tokyo, 16.-17.1.2004; Eiji Ogawa, *Beyond De Facto Dollar Pegs: Exchange Rate Regimes for Asia*, Paper Prepared for the DIJ Symposium on »Regional Monetary Cooperation: Is East Asia Following the European Model?«, Tokyo: Deutsches Institut für Japanstudien (DIJ), 7.12.2001.

⁹ Vgl. Morris Goldstein, *Renminbi Controversies*, Washington, D.C.: Institute for International Economics, Paper prepared for the Conference on Monetary Institutions and Economic Development, Cato Institute, 3.11.2005, S. 4.

nale Wettbewerbsfähigkeit steigern. Die Weltmarktposition japanischer multinationaler Unternehmen wird dadurch gestärkt, dass sie arbeitsintensive Produkte in China endmontieren und kostengünstige Vorleistungen aus China beziehen. Der Import preisgünstiger Konsumgüter aus China erhöht unmittelbar die Realeinkommen japanischer Haushalte. Die zunehmende Verschlechterung des bilateralen Verhältnisses beider Länder hat also keine ökonomischen, sondern politische Ursachen. Problematisch ist, dass sich jede Seite von der anderen herausgefordert fühlt: Japan durch den wirtschaftlichen Aufstieg Chinas; China durch das Bemühen Japans um eine größere und aktivere politische und sicherheitspolitische Rolle in der Region. Zu der Rivalität um Führungspositionen und Status treten tief verankerte wechselseitige Ressentiments und Argwohn in den Gesellschaften beider Länder, innenpolitische Instrumentalisierungen eben dieser Ressentiments und ein Generationenwechsel in den politisch führenden Kreisen, die infolge dieses Wechsels der Aussöhnung einen geringen Stellenwechsel beimessen.¹⁰

Noch massiver als Japan hat das Industrieland Südkorea seine wirtschaftlichen Beziehungen zu China ausgebaut. China ist inzwischen Koreas wichtigster Exportmarkt und Investitionsstandort. Gleichwohl wird der aktuelle Chinaboom in Korea mit Skepsis gesehen. Schon sehr bald, so wird befürchtet, werde die chinesische Industrie zur koreanischen Konkurrenz in Schlüsselbereichen aufschließen und sie dann aufgrund der niedrigeren Lohnkosten und Absatzpreise im globalen Wettbewerb ausstechen. Man sieht die eigene Industrie in einer ungemütlichen geo-ökonomischen Sandwich-Position, verortet zwischen einem Japan, das technologisch wettbewerbsfähiger ist, und einem China, das qualitativ gleichwertige Industrieprodukte deutlich preisgünstiger herstellen kann. Wegen seiner vergleichsweise schmalen wissenschaftlich-technologischen Basis und der bisherigen Fokussierung auf marktnahe Innovationen in einer begrenzten Zahl von Industriesektoren ist die Volkswirtschaft Südkoreas in der Tat sehr viel verwundbarer als diejenige Japans.¹¹ Anders als Japan hat Südkorea aber seine politischen Beziehungen zu China in den vergangenen Jahren verbessert und intensiviert. Im aktuellen Konflikt um Nordkoreas nukleare Ambitionen steht Südkoreas Regierung den Positionen Chinas näher als denen der USA und Japans.

Das bilaterale Verhältnis Südasiens zu China wird durch die von der Volksrepublik ausgehenden gegenläufigen außenwirtschaftlichen Effekte in besonderer Weise geprägt: Wettbewerbsdruck und Anpassungszwang auf der einen, Importsog und Wachstumsdynamik auf der anderen Seite.

¹⁰ Zum Verhältnis zwischen China und Japan siehe Hanns Günther Hilpert/Gudrun Wacker, *China und Japan: Kooperation und Rivalität*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2004 (S 16/2004), im Volltext einzusehen unter <http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=850>.

¹¹ Vgl. Peter Gey, *Südkorea: Herausforderungen für das 21. Jahrhundert*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Oktober 2004 (FES-Analyse) <<http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/WORLDWIDE/ASIEN/BERICHTE/FES-ANALYSE+KOREA1004.PDF>> (Zugriff am 25.1.2006).

Allerdings sind Nutzen und Lasten innerhalb Südostasiens nicht gleich verteilt. Von Chinas Markt profitieren vor allem die vergleichsweise gut entwickelten Asean-Südstaaten, während sich für die ärmeren Asean-Nordstaaten Indochinas die Entwicklungsperspektiven eher verdüstert haben. Damit drohen die Entwicklungs- und Einkommensunterschiede zwischen Asean-Süd und -Nord *à la longue* noch weiter zuzunehmen. Das zwischen China und der Asean-Gemeinschaft vereinbarte Freihandelsabkommen dürfte diese allgemeinen Tendenzen noch verstärken, auch wenn für Asean-Nord längere Übergangsfristen gelten. Neben den wirtschaftlichen haben auch die politischen und kulturellen Beziehungen Chinas zu den Staaten Südostasiens in den vergangenen zehn Jahren einen quantitativen wie qualitativen Entwicklungsschub erfahren. China spricht daher heute von Modellbeziehungen. Peking hat es verstanden, mit einer Politik des nicht-konfrontativen Engagements das in Südostasien verbreitete Misstrauen zu verringern und unter den Eliten weithin akzeptiert zu werden.

Australien profitiert als Anbieter von Rohstoffen (Eisenerze, Mineralien, Erdgasvorkommen), Nahrungsmitteln, modernen Industriegütern und Dienstleistungen (Tourismus, angelsächsischer Universitätsstandort und unternehmensbezogene Dienstleistungen) wie kaum eine andere Volkswirtschaft von der expandierenden Nachfrage Chinas und den veränderten Preisrelationen im Welthandel. Beide Seiten haben Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen aufgenommen. Australiens immer engere Wirtschaftsbeziehungen zu China belasten allerdings mittelbar sein sicherheitspolitisches Verhältnis zu den USA im Rahmen des Anzus-Vertrages.

Geradezu explosionsartig entwickelt sich seit etwa drei Jahren der chinesisch-indische Handel, ausgehend allerdings von einem sehr niedrigen Niveau. Dabei geht es nicht allein um einen Austausch von indischen Dienstleistungen gegen chinesische Waren. Vielmehr ist die Expansion eines differenzierten Waren- und Leistungsverkehrs zwischen zwei großen Volkswirtschaften zu beobachten. Parallel zum Anwachsen der wirtschaftlichen Interessen Indiens an China haben sich auch die politischen Beziehungen zwischen den beiden bevölkerungsreichsten Staaten der Erde verbessert. So haben sich beide Seiten in ihren Grenzstreitigkeiten einander angenähert. Indien hat sich zudem in den Asean-Kooperationsprozess integriert und ist Beobachter in der zentralasiatischen Shanghai Cooperation Organization (SCO) geworden. China wiederum wurde von der Südasiatichen Gemeinschaft für Regionale Zusammenarbeit (SAARC) Beobachterstatus eingeräumt.

Chinas wirtschaftlicher Aufstieg – ein Gewinn für die Region

Alles in allem wird der als unvermeidlich angesehene Aufstieg Chinas trotz aller Anpassungszwänge und Risiken von den Akteuren der Region als Gewinn gesehen. Entscheidend in ihrer Wahrnehmung sind die sich rasant entwickelnden Exporte nach China und die davon ausgehenden konjunkturellen Stimuli. China gilt aber nicht nur als ein Gewinn für Entwicklung und Wachstum der Region. Vielmehr sehen sich die Entwick-

lungs- und Schwellenländer mit China in einer wirtschaftlichen Interessen- und Wachstumskoalition verbunden. In dieser Koalition geht es konjunkturell um eine Fortsetzung des wirtschaftlichen Wachstumsprozesses, außenwirtschaftlich um die Gestaltung der wachsenden regionalen Interdependenz, handelspolitisch um das Offenhalten der westlichen Märkte, währungs- und finanzpolitisch um eine Absicherung gegen Währungs- und Finanzmarkturbulenzen. Wirtschaftlicher Regionalismus in Asien verspricht damit sehr viel unmittelbarere und konkretere Kooperationserträge als sicherheitspolitischer Regionalismus, der vor allem auf Vertrauensbildung und Konfliktvermeidung zielt.

Politische Vorbehalte gegenüber China bestehen in Asien natürlich fort. Gleichwohl scheint Chinas wirtschaftliche Strategie in der Region aufzugehen. Solange die wirtschaftlichen Beziehungen zu China für seine Handelspartner in Asien ökonomischen Nutzen bringen, kann China glaubhaft argumentieren, dass Interessensidentität herrsche und dass sein eigener Aufstieg zum Wohle der Region erfolge.¹² Eine chinesische Führungsrolle, die nicht eingefordert, sondern bestenfalls in sublimier Weise lanciert wird, kann akzeptiert werden, sofern damit wirtschaftliche Vorteile einhergehen. Und in der Tat hat sich in den vergangenen Jahren die Einstellung zu China in allen Ländern – Japan bildet die wichtige Ausnahme – zum Positiven gewandelt. Aufgrund dieses Erfolges kann China heute in den regionalen Foren eine sehr viel aktivere Rolle spielen und beginnt neuerdings auch, dezidiert Einfluss zu nehmen. Chinas Partner in der Region sind demgegenüber in erster Linie daran interessiert, wirtschaftlich am chinesischen Wachstum zu partizipieren.

¹² Vgl. Hilpert/Will, *China und Südostasien* [wie Fn. 2], S. 28–29; Shambaugh, »China Engages Asia« [wie Fn. 2], S. 99.

Strategische Konsequenzen

Chinas »Grand Strategy«

Gudrun Wacker

Der Begriff *Grand Strategy* bezeichnet die Vision und die innere Logik, welche die übergreifende Zielsetzung eines Landes mit außenpolitischen, sicherheitspolitischen, wirtschaftlichen und militärischen Strategien verbindet. Dabei werden diese Strategien auf Mittel und Ressourcen bezogen und mögliche Reaktionen anderer Akteure mitberücksichtigt. Eine solche übergreifende Vision muss nicht in einem Dokument explizit ausformuliert oder veröffentlicht sein.¹ Es kann sich auch um eine Zuschreibung von außen handeln, um die Erörterung und Abwägung verschiedener strategischer Optionen oder um eine Ex-post-Rationalisierung außenpolitischen Verhaltens.

Bei China kann man von einer *Grand Strategy* sprechen,² die im wesentlichen von den Zielen innerer Modernisierung bestimmt wird: Die wirtschaftliche Entwicklung des Landes bei gleichzeitiger Bewahrung der inneren Stabilität – aus Sicht der politischen Führung ist dies gleichbedeutend mit der Aufrechterhaltung des Machtmonopols der Kommunistischen Partei – soll China den Rang einer Großmacht (zurück)geben, die regional und international anerkannt wird. Während dieses Ziel seit der Machtübernahme der Kommunisten weitgehend unverändert geblieben ist, haben sich die Methoden und Strategien zu seiner Erreichung stark gewandelt.

Die Konstanz in der Zielsetzung ergibt sich aus der geschichtlichen Erfahrung Chinas: Im Hintergrund steht der massive wirtschaftliche, politische und kulturelle Bedeutungsverlust, den China im Jahrhundert der »nationalen Erniedrigung« nach 1840 erlitten hat, also seit dem Vordringen der westlichen imperialistischen Mächte und schließlich auch Japans nach China. Die Dimension dieses Niedergangs veranschaulichen folgende Zahlen: Chinas Anteil an der Weltwirtschaftsleistung im Jahr

¹ Siehe zur Klärung des Begriffs Avery Goldstein, *Rising to the Challenge. China's Grand Strategy and International Security*, Stanford, Cal.: Stanford University Press, 2005, S. 17ff.

² Neben dem Band von Avery Goldstein, der für den vorliegenden Beitrag wichtige Anregungen geliefert hat, haben sich folgende Autoren mit der Frage einer chinesischen Grand Strategy befasst: Gu Wei-qun, »China's Grand Strategy«, in: *The Pacific Review*, 3 (1990) 1, S. 46–54; Gaye Christoffersen, »China and the Asia-Pacific. Need for a Grand Strategy«, in: *Asian Survey*, 36 (November 1996) 11, S. 1067–1085; Michael D. Swaine und Ashley J. Tellis, *Interpreting China's Grand Strategy. Past, Present, and Future*, Santa Monica, Cal.: Rand, 2000; Michael D. Swaine, »Does China Have a Grand Strategy?«, in: *Current History*, 99 (September 2000) 638, S. 274–279. Auch chinesische Autoren haben sich des Themas angenommen, siehe zum Beispiel Ye Zicheng, *Zhongguo de da zhanlüe/China's Grand Strategy*, Beijing: Zhongguo Shehui Kexue Chubanshe, 2005.

1820 betrug fast 33%, im Jahr 1952 waren es nur noch 5,2%.³ Nach dem Sieg der Kommunisten im Bürgerkrieg war es daher oberstes Ziel, China aus seiner Abhängigkeit und Rückständigkeit herauszuführen. Die dafür verfolgte Strategie trug in den folgenden Jahrzehnten isolationistische Züge (wirtschaftliches Autarkiestreben) und war außenpolitisch darauf gerichtet, den jeweils identifizierten »Hauptgegner« durch Koalitionsbildung in seinen Handlungsmöglichkeiten zu beschränken bzw. ihn zu bekämpfen – in den fünfziger Jahren richtete sich diese Strategie an der Seite der Sowjetunion gegen die USA, ab den siebziger Jahren gemeinsam mit den USA gegen die Sowjetunion.⁴

Zur Herausbildung der derzeitigen »Grand Strategy« Chinas

Die wirtschaftliche Modernisierung Chinas rückte mit der von Deng Xiaoping Ende der siebziger Jahre eingeleiteten Reformpolitik auf der Prioritätenskala ganz nach oben. Die neue Reformpolitik ging einher mit einer allmählichen Außenöffnung Chinas. Da sich Deng Xiaoping des Spannungsverhältnisses zwischen Chinas ökonomischer Schwäche einerseits und der gewaltigen Modernisierungsherausforderung andererseits sehr bewusst war, gab er für das außenpolitische Verhalten die Maxime vor, den »Kopf unten zu behalten und niemals die Führung zu übernehmen«. Diese Parole wirkt auch heute noch nach, wurde aber in den letzten Jahren Schritt für Schritt durch eine – wenn auch noch vorsichtige – proaktivere Politik ergänzt.⁵

Das Ende des Kalten Krieges forderte auch China eine Neuorientierung und Anpassung an die neuen internationalen Gegebenheiten ab. Für Peking gab es dabei eine besondere Komplikation: Durch den Umbruch in Ostmitteleuropa und in der Sowjetunion war man praktisch über Nacht vom Vorreiter sozialistischer Reformen zum Schlusslicht der Geschichte geworden. Die gewaltsame Niederschlagung der Demokratiebewegung im Juni 1989 hatte China international in einem Maße isoliert, dass Peking

³ Angaben nach der chinesischen Übersetzung des Buches: Angus Maddison, *Chinese Economic Performance in the Long Run*, Paris: OECD, 1998, zit. n. [o. Verf.], *Zhongguo xiandaihua baogao 2005* [Chinas Modernisierungsbericht 2005], Beijing: Beijing University Press, 2005, S. 149. Weitere Zahlen: 1870 17,3%, 1900 11%, 1952 5,2%. Nach Beginn der Wirtschaftsreformen Ende der siebziger Jahre stieg der Anteil allmählich wieder an: 1980 waren es 5,2%, 1990 7,8 und 2001 12,3% (USA im selben Jahr 21,4%).

⁴ Die Zwischenphase der sechziger Jahre stand im Zeichen der Isolierung (international aus Sicht Chinas geprägt durch die Konfrontation der beiden Supermächte). Die Phase von Anfang der siebziger bis in die zweite Hälfte der achtziger Jahre war die des »strategischen Dreiecks« zwischen USA, China und Sowjetunion. Siehe dazu auch Goldstein, *Rising to the Challenge* [wie Fn. 1], S. 20ff.

⁵ Die sogenannten »24 Schriftzeichen« wurden von Deng Xiaoping 1991 formuliert: »Ruhig beobachten; unsere Position sichern; ruhig mit Dingen umgehen; unsere Fähigkeiten verbergen und unsere Zeit abwarten; gut darin sein, seinen Kopf unten zu halten; niemals die Führungsrolle beanspruchen«. Später kam noch »einige Beiträge leisten« hinzu, womit der aktiveren Politik Rechnung getragen wurde. Siehe Office of the Secretary of Defense, *Annual Report to Congress: The Military Power of the People's Republic of China 2005*, S. 7, <<http://www.dod.mil/news/Jul2005/d20050719china.pdf>>.

Anfang der neunziger Jahre sein Hauptaugenmerk zunächst auf Schadensbegrenzung nach außen und die Weiterführung des wirtschaftlichen Reformkurses im Innern richten musste.

Es waren dann im wesentlichen zwei Faktoren, die zur Herausbildung der Kernpunkte in der chinesischen außen- und sicherheitspolitischen Strategie führten:

Erstens, Mitte der neunziger Jahre hatte sich nicht nur der wirtschaftliche Reformkurs konsolidiert, auch seine Erfolge wurden allmählich über Chinas Grenzen hinaus spürbar.⁶ Schon diese – aus chinesischer Sicht – bescheidenen Fortschritte nährten insbesondere in der Nachbarregion die Sorge, Chinas Aufstieg stelle eine Sicherheitsbedrohung dar (chinesische Bedrohung oder *China threat*).

Zweitens, verschiedene Ereignisse und Entwicklungen – unter anderem die im Golfkrieg demonstrierte militärisch-technologische Überlegenheit der USA sowie deren wirtschaftlicher Boom in den neunziger Jahren – hatten die Führung in Peking zu der Einsicht gezwungen, dass sich die Erwartung eines schnellen Rückzugs der USA aus der asiatisch-pazifischen Region ebensowenig erfüllen würde wie die eines relativ zügigen Machtverlustes der verbliebenen Supermacht. Mit einer raschen Ablösung der unipolaren durch eine »multipolare« Weltordnung, in der China einer der Pole sein würde, war demnach nicht zu rechnen.

Die eigenen Möglichkeiten und Mittel schätzt die chinesische Führung relativ realistisch ein. Trotz der nicht zu leugnenden enormen Fortschritte, die China in dem Vierteljahrhundert seit Beginn der Reformpolitik gemacht hat, und trotz mittlerweile errungener Spitzenpositionen im globalen Vergleich – drittgrößte Handelsnation, nach den jüngst vorgenommenen Korrekturen des Bruttoinlandsprodukts nach oben die sechstgrößte bzw. zweitgrößte Volkswirtschaft der Welt – rangiert China nach wie vor bei Indikatoren wie dem Einkommen pro Kopf auf einem der unteren Mittelplätze.⁷ Das Land, das ohnehin mit zahlreichen Problemen zu kämpfen hat, weist enorme Entwicklungs- und Wohlstandsgefälle zwischen einzelnen Regionen, zwischen Stadt und Land und zwischen Arm und Reich auf.

Hauptcharakteristika der chinesischen »Grand Strategy«

Basierend auf der Erkenntnis der eigenen Schwäche und begrenzter Kapazitäten einerseits und andererseits geleitet von der Überzeugung, dass man sich auf einige Jahrzehnte der Unipolarität einzurichten habe, bildete sich in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre ein weitgehender Konsens unter der politischen Elite Chinas über grundlegende außen- und sicherheitspolitische Strategien heraus. Dieser Konsens stellt keinen vollständi-

⁶ Im Jahr 1993 legte die Weltbank erstmals Berechnungen des Bruttoinlandsprodukts verschiedener Länder nach Kaufkraftparitäten (Purchasing Power Parities, PPP) vor, wonach Chinas Wirtschaft überraschend auf Rang 3 hinter den USA und Japan lag.

⁷ Siehe International Monetary Fund, *World Economic Outlook Database*, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2005/02/data/index.htm>>.

gen Bruch mit früheren Ansätzen dar, sondern kann als deren Modifizierung und Verfeinerung angesehen werden.⁸ Abweichungen von diesem Konsens, wie sie sich zum Beispiel bei den Neo-Linken oder innerhalb des Militärs finden, existieren zwar, konnten sich aber bislang politisch nicht durchsetzen.

Bei Chinas *Grand Strategy* handelt es sich nicht um eine der »klassischen« Strategien, also Hegemonie, Isolationismus, Gegenmachtbildung/*Balancing* und *Bandwagoning*, jedenfalls nicht in ihrer reinen Form. Während eigene hegemoniale Bestrebungen schon aufgrund der Schwäche Chinas keinen Erfolg versprechen und die Modernisierungsziele des Landes gefährden würden, wäre außenpolitischer Isolationismus nur schwer mit außenwirtschaftlicher Öffnung und zunehmender Integration in die Weltwirtschaft vereinbar. Der Versuch, durch Bildung einer breiten Allianz eine Gegenmacht zu den USA zu formieren, war vor allem mit westlichen Großmächten wie der Europäischen Union (EU) nicht aussichtsreich; und durch formelle Bündnisse würde Chinas eigener Bewegungsspielraum begrenzt. Der Strategie des *Bandwagoning* schließlich bedient sich China zwar wirtschaftlich, beispielsweise in der WTO, jedoch nicht im Kontext seiner Außenpolitik, oder allenfalls punktuell.

Der außen- und sicherheitspolitische Konsens, der seit Ende der neunziger Jahre Chinas Agieren bestimmt, umfasst zwei Kernpunkte: Zum einen soll eine Konfrontation mit den USA vermieden und zum anderen der Bildung einer gemeinsamen Front oder Allianz gegen China entgegengewirkt werden – und dies insbesondere in der benachbarten Region.

Beide Zielsetzungen sind defensiv motiviert. China will sich mit ihrer Hilfe Möglichkeiten eröffnen, unter den vorerst geltenden Bedingungen einer »unipolaren Weltordnung« die eigenen Entwicklungs- und Modernisierungsvorhaben mit möglichst hoher Flexibilität durchzuführen. Daraus leiten sich dann unter anderem folgende Maßnahmen ab:

- ▶ Zur Unterstützung seiner Ziele hat China nicht nur bilateral die Beziehungen zu den Nachbarstaaten zunächst normalisiert und dann systematisch verbessert, sondern es engagiert sich auch zunehmend multilateral, sofern der damit zu erzielende Nutzen die Einbuße an Souveränität aufwiegt.
- ▶ China betreibt ein systematisches Programm zur Modernisierung seiner Streitkräfte und hat seine Militärausgaben jährlich im zweistelligen Prozentbereich erhöht. Jedoch bewegen sich diese Ausgaben nach wie vor in einer Dimension, die die allgemeinen Entwicklungsziele Chinas nicht in Frage stellt.⁹ Dies ist auch eine Lehre, die China aus dem Untergang der Sowjetunion gezogen hat. Sie besteht darin, sich nach Möglichkeit nicht auf einen Rüstungswettlauf oder eine Aufholjagd mit den USA einzulassen, da dies ökonomisch ruinös wäre.

⁸ Goldstein, *Rising to the Challenge* [wie Fn. 1], S. 119.

⁹ Der Schwerpunkt liegt dabei auf dem Bestreben, die Kosten eines militärischen Eingreifens für die USA im Falle einer gewaltsamen Auseinandersetzung in der Taiwan-Straße zu erhöhen. Siehe dazu auch den Beitrag von Carsten Klenke in diesem Band (S. 21ff).

- Schließlich hat China mit Großmächten wie Russland, der EU und ihren wichtigsten Mitgliedstaaten, aber auch mit den USA Partnerschaften unterschiedlicher Intensität aufgebaut. Dabei handelt es sich aber nicht um Bündnisbeziehungen, die Chinas Spielräume einschränken würden. Auch mit dem aufstrebenden Indien hat China in den letzten Jahren sein Verhältnis erheblich verbessert. Eine Ausnahme bildet Japan, zu dem sich die bilateralen Beziehungen trotz intensiver wirtschaftlicher Verflechtung tendenziell verschlechtert haben.

Zur Dauerhaftigkeit und den Herausforderungen der chinesischen »Grand Strategy«

Die beschriebene *Grand Strategy* ist noch ziemlich jung und für eine Übergangsphase vorgesehen; sie stellt einen Kompromiss zwischen hartem und weichem außen- und sicherheitspolitischem Kurs dar.¹⁰ Bislang hat sie sich als relativ erfolgreich erwiesen, wenn man die nicht mehr nur wirtschaftliche Anziehungskraft in Rechnung stellt, die China mittlerweile auf seine Nachbarn ausübt, und wenn man die Beziehungen zu den USA betrachtet, die sich trotz einer Reihe von Zwischenfällen seit Ende der neunziger Jahre auch unter der Bush-Regierung ziemlich stabil gestalten.¹¹ Jedoch sind Entwicklungen denkbar, die die chinesische Strategie in Frage stellen könnten.

Innere Faktoren: Das Ziel des Machterhalts der Kommunistischen Partei hat zur Folge, dass die Führung aus Furcht vor einer gesellschaftlichen und politischen Destabilisierung Reformen des politischen Systems auf das Notwendigste begrenzt. Die Kooptierungsstrategie der Partei – Stichwort »drei Repräsentationen« (*sange daibiao*) und »harmonische Gesellschaft« (*hexie shehui*) – wird nur dann längerfristig funktionieren, wenn die wirtschaftliche Dynamik aufrechterhalten werden kann. Der innere und der außen- und sicherheitspolitische Konsens der politischen Klasse könnte verlorengehen, ausgelöst etwa durch Unruhen und gesellschaftliche Destabilisierung, wachsenden Nationalismus, politischen Kontrollverlust der Führung oder externe Ereignisse, die Chinas »friedlichen Aufstieg« gefährden.

Von den *äußeren Faktoren*, die es schwer machen könnten, die bisherige Strategie aufrechtzuerhalten, sollen hier nur drei genannt werden:

- *Taiwan:* Obwohl weder China noch Taiwan, noch die USA oder die Region an einer militärischen Eskalation interessiert sein können, ist eine solche Entwicklung letztlich nicht auszuschließen. Denn Chinas politische Führung hat sich in einer Weise darauf festgelegt, eine De-jure-Unabhängigkeitserklärung Taiwans mit dem Einsatz militärischer Mittel zu beantworten, dass sich eine Preisgabe dieser Position nur schwer vorstellen lässt.

¹⁰ Siehe dazu Swaine und Tellis, *Interpreting China's Grand Strategy* [wie Fn. 2], S. 151ff; Swaine, »Does China Have a Grand Strategy?« [wie Fn. 2], S. 275; Goldstein, *Rising to the Challenge* [wie Fn. 1], S. 39ff.

¹¹ Siehe dazu auch den Beitrag von Peter Rudolf in diesem Band (S. 67ff).

- *Unabsichtliche Auswirkungen des wirtschaftlichen und politischen Aufstiegs Chinas:* China hat eine Reihe von Anstrengungen unternommen, sich an die herrschenden internationalen Spielregeln, zum Beispiel der WTO, anzupassen. Diese umzuschreiben und umzuwerfen kann (zumindest derzeit) nicht im Interesse Chinas liegen. Jedoch stößt gerade Chinas wirtschaftliches Vorgehen (zur Sicherung von Absatzmärkten, Versorgung mit Rohstoffen, insbesondere Energie) zunehmend auf kritische Reaktionen ähnlich wie schon Mitte der neunziger Jahre. Bislang hat China darauf nicht ausreichend reagiert: Es gibt keine »globale Strategie« Chinas für den Umgang mit dem Vorwurf des Neo-Merkantilismus und gar des Neo-Imperialismus.¹² China scheint aber nach der massiv ablehnenden Reaktion auf das chinesische Angebot zum Kauf einer amerikanischen Erdölfirma im Jahr 2005 nun erste Konsequenzen zu ziehen.¹³
- *USA:* Bislang hat sich Chinas *Grand Strategy* gerade im Verhältnis zu den USA als robust erwiesen – und dies trotz einer Reihe von Zwischenfällen und Dauerreibungspunkten.¹⁴ Mit wachsendem internationalem Gewicht Chinas – und seinen vermehrten Aktivitäten in Asien, Afrika und Lateinamerika – wird sich die Frage stellen, welche Rolle die USA China nicht nur wirtschaftlich, sondern auch sicherheitspolitisch und militärisch zuzubilligen bereit sind. Schließlich bietet China – im Unterschied zu Japan in früheren Zeiten – potentiell auch ein politisches Alternativprogramm zur westlich-liberalen Demokratie.¹⁵

Schließlich stellt sich die Frage, was auf die derzeitige Übergangsstrategie folgt, wenn es China tatsächlich gelingt, die »strategische Gelegenheit« zu nutzen, die sich aus Sicht seiner Führung zu Beginn dieses Jahrhunderts bietet.

¹² Siehe zum Beispiel William R. Hawkins, »China Pursues »Manifest Destiny« through Mercantilism and Imperialism«, American Economic Alert, 3.2.2005, <http://www.americaneconomicalert.org/view_art.asp?Prod_ID=1246>; Glenn Kessler, »U.S. Says China Must Address Its Intentions«, in: *Washington Post*, 22.9.2005, S. A16.

¹³ So hat das chinesische Handelsministerium chinesische Firmen aufgefordert, größere Übernahmehorizonte im Ausland nicht sofort an die große Glocke zu hängen; siehe »Chinese Firms Told to Be Low-key«, BBC News, 13.1.2006. Außerdem hat China begonnen, Grundzüge seiner Beziehungen zu anderen Weltregionen in Strategiepapieren niederzulegen; siehe »China's African Policy«, Januar 2006 (12.1.2006), <<http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t230615.htm>> (Zugriff: 16.1.2006).

¹⁴ Die Art und Weise, wie verschiedene Krisen im Verhältnis zu den USA seit Ende der neunziger Jahre beigelegt wurden, also etwa die Bombardierung der chinesischen Botschaft in Belgrad 1999 oder die Krise um die Notlandung eines amerikanischen Aufklärungsflugzeugs auf der Insel Hainan Anfang 2001, waren Demonstrationen dieses nicht auf Konfrontation angelegten Kurses. Dies gilt auch für Chinas Reaktion auf den 11. September 2001.

¹⁵ Autoren wie Joseph Nye verweisen auf die wachsende *soft power* Chinas und die Popularität des »Pekinger« statt des »Washingtoner Konsenses«; siehe Joseph S. Nye, Jr., »The Rise of China's Soft Power«, in: *The Wall Street Journal Asia*, 29.12.2005.

Der Aufstieg Chinas und die USA: Perzeption und Strategie

Peter Rudolf

1. Der Aufstieg Chinas als geopolitische Herausforderung

Das Management des wirtschaftlichen und militärischen Aufstiegs der Volksrepublik China ist *die* große geopolitische Herausforderung für die amerikanische Außenpolitik der nächsten Jahrzehnte. Die Formulierung einer China-Strategie erfolgt unter Bedingungen großer Unsicherheit. Chinas Fähigkeiten und deren weitere Entwicklung müssen eingeschätzt, die Intentionen Pekings identifiziert und bewertet werden. Doch wie werden sich diese Intentionen mit wachsenden Fähigkeiten verändern? Wird China im Zuge seines Aufstiegs zu einer revisionistischen Macht?

Die Fortschreibung gegenwärtiger Trends reicht für eine Prognose nicht aus; »Theorie« in Gestalt grundlegender Annahmen über die Bestimmungsfaktoren von Außenpolitik kommt unweigerlich ins Spiel.¹ Stimmt die Prämisse, dass Staaten grundsätzlich nach Maximierung ihrer Macht und nach Dominanz streben, wie es eine in den USA verbreitete Variante der neorealistischen Sicht internationaler Politik postuliert, dann ist der sino-amerikanische Hegemonialkonflikt in Asien unvermeidlich; China wird die USA demnach aus Asien hinauszudrängen versuchen. Jene Realisten, die anerkennen, dass Staaten keineswegs unablässig nach größtmöglicher Macht streben (müssen), sondern ihre Sicherheit auch weniger offensiv gewährleisten können, neigen einer weniger pessimistischen Sicht der künftigen chinesisch-amerikanischen Beziehungen zu. Eine optimistische Erwartung ist in der amerikanischen Debatte unter Vertretern einer liberalen Sicht internationaler Politik zu finden, die auf die friedensfördernde Wirkung wirtschaftlicher Interdependenz, internationaler Institutionen und einer demokratischen Transformation Chinas setzen. Doch auch aus einer liberalen Sicht ist mit einer weniger friedlichen Konsequenz des machtpolitischen Aufstiegs Chinas zu rechnen: Gerade im Prozess der Demokratisierung neigen Staaten, in denen noch keine institutionalisierten Kontrollmechanismen etabliert sind, zu einer aggressiven Außenpolitik, nämlich dann, wenn Eliten den gegen äußere Feinde gerichteten Nationalismus nach innen als mobilisierende Kraft nutzen.²

Sicher ist nur: Die machtpolitische Dynamik in Asien, die durch den Aufstieg Chinas ausgelöst wird, ist *der* große geopolitische Umbruch, vor

¹ Siehe die Debatte zwischen Zbigniew Brzezinski und John J. Mearsheimer, »Clash of the Titans«, in: *Foreign Policy*, (Januar/Februar 2005) 146, S. 46–49.

² Zu diesen aus unterschiedlichen Theorien sich ergebenden Erwartungen siehe Aaron L. Friedberg, »The Future of U.S.–China Relations: Is Conflict Inevitable?«, in: *International Security*, 30 (Herbst 2005) 2, S. 7–45.

dem die USA in den nächsten Jahrzehnten stehen.³ Analogien passen nicht recht; anders als seinerzeit Nazideutschland und die Sowjetunion ist China keine expansive, auf eine Ideologie gestützte Macht. China verbindet den Ausbau seiner militärischen Fähigkeiten mit einer das Unbehagen der asiatischen Nachbarstaaten durchaus sensibel berücksichtigenden Politik, etwa mit Initiativen zum Aufbau multilateraler Institutionen in Asien. Doch amerikanische Sicherheitspolitiker müssen für den Fall planen, dass ein starkes China »communist, authoritarian, and nationalistic« sein wird.⁴

Gleichzeitig unterhalten die USA dichte Wirtschaftsbeziehungen mit China: es ist ihr drittgrößter Handelspartner, steht an zweiter Stelle der Importländer und ist fünftgrößter Absatzmarkt für amerikanische Produkte.⁵ In welcher Form der Aufstieg China auch erfolgen wird – Chinas wachsender Energiebedarf führt aus Sicht der USA zu einer Veränderung der geopolitischen Konstellation, vor allem im Mittleren Osten, aber nicht nur dort. Sein steigender Energiebedarf treibt China in eine aktive globale Rolle.⁶

2. Die strategischen Ansätze

Eines ist aus amerikanischer Sicht keine strategische Option im Umgang mit einem erstarkenden China: eine chinesische Hegemonie in Asien hinzunehmen, zu akzeptieren, dass Staaten in der Region sich mehr und mehr an ein aufsteigendes China anlehnen mit der Folge, dass der amerikanische Einfluss in der Region schwindet. Die Verhinderung des chinesischen Aufstiegs ist ebenfalls keine strategische Option, weil nicht in amerikanischer Macht stehend. Wie aber lässt sich das traditionelle geopolitische Ziel der USA erreichen: die Verhinderung der Hegemonie einer anderen Macht über die Ressourcen Ostasiens? Durch Bewahrung eines regionalen Machtgleichgewichts, durch Aufrechterhaltung der amerikanischen Militärpräsenz und der Bündnisbeziehungen in Asien, so lautet die herkömmliche Antwort.⁷ Jenseits dieses gemeinsamen Kerns lassen sich idealtypisch zugespitzt drei strategische Ansätze im Umgang mit China unterscheiden:⁸

³ The Princeton Project on National Security, *Report of the Working Group on Grand Strategic Choices* (Co-Chairs: Francis Fukuyama/G. John Ikenberry), September 2005, S. 14.

⁴ Ebd., S. 16.

⁵ Siehe Wayne M. Morrison, *China–U.S. Trade Issues*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, Issue Brief, Updated August 4, 2005.

⁶ So David Zweig und Bi Jianhai, »China's Global Hunt for Energy«, in: *Foreign Affairs*, 84 (September/Oktober 2005) 5, S. 25–38 (37).

⁷ Siehe Robert S. Ross, »Engagement in US China Policy«, in: Alastair Iain Johnston/Robert S. Ross (Hg.), *Engaging China: The Management of an Emerging Power*, London/New York: Routledge, 1999, S. 176–206 (181ff).

⁸ Siehe Zalmay Khalilzad/Abram N. Shulsky/Daniel Byman/David T. Orletsky/David A. Shlapak/Ashley J. Tellis, *The United States and a Rising China: Strategic and Military Implications*, Santa Monica, Cal.: Rand, 1999, S. 63–75.

- ▶ Das ist *erstens* die Politik des *engagement*. Wirtschaftlich setzt diese Politik auf eine möglichst weitgehende Normalisierung der wirtschaftlichen Beziehungen und die Integration Chinas in das »westliche« Wirtschaftssystem, politisch auf die Verdichtung der bilateralen Beziehungen und die Einbindung Chinas in multilaterale Regime, militärisch auf den Aufbau von Kontakten zwischen den Streitkräften beider Staaten. Einem solchen Ansatz liegen zwei Kausalhypothesen zugrunde:
 - zum einen die Erwartung, dass die Integration Chinas in das internationale System eine sozialisierende Wirkung auf die chinesische Führung haben wird und sie dabei Normen internalisiert, die an der Stabilität des internationalen Systems orientiert sind;
 - zum anderen die Erwartung, dass über die Öffnung Chinas, über das wirtschaftliche Wachstum und die dadurch ausgelösten Modernisierungsschübe, vor allem die Impulse zur Entstehung einer Mittelschicht, die Demokratisierung des Landes gefördert wird.
 Beide Erwartungen sind der »liberalen« Theorie internationaler Politik verhaftet.
- ▶ Doch ist keineswegs sicher, ob sich die langfristigen positiven Erwartungen erfüllen. Sicher ist nur, dass eine solche Politik zur wirtschaftlichen und technologischen Stärkung Chinas beiträgt – und damit auch zur militärischen Stärkung jenes weltpolitischen Gegenspielers, der aus der ausgeprägt »realistischen« Sicht der internationalen Politik erwartet wird. In dieser Sicht liegt eher die *zweite* strategische Option nahe: eine Politik der Eindämmung (*containment*). Sie beruht auf der Annahme, dass der machtpolitische Aufstieg Chinas unausweichlich zu einem Hegemonialkonflikt zwischen USA und China führen wird, zumindest in Ostasien. Eine Demokratisierung Chinas würde einer solchen Entwicklung nicht entgegensteuern, im Gegenteil: Gerade in einem Prozess der Demokratisierung könnte eine chinesische Regierung unter nationalistischem Druck eine expansive, risikobereite Außenpolitik betreiben. Im Rahmen einer Eindämmungspolitik würde die gesamte amerikanische Chinapolitik einem vorrangigen Ziel unterworfen: nämlich den machtpolitischen Aufstieg Chinas zu verhindern, zumindest zu verlangsamen.
- ▶ Eine *dritte* strategische Option beruht auf der Prämisse, dass keine sicheren Aussagen über die künftige Entwicklung eines starken China getroffen werden können, dass es insofern nur darum gehen kann, der chinesischen Führung die Alternativen sehr deutlich vor Augen zu halten, die sie hat – Kooperation im Rahmen des von den USA geführten internationalen Systems oder Herausforderung der USA. Es ist eine Politik, die die Vorteile von *engagement* und *containment* zu verbinden sucht: die Hoffnung auf positive langfristige Entwicklungen, die gleichwohl mit der Möglichkeit rechnet, dass China die USA herausfordern wird. Eine solche Politik des *congagement* würde weiterhin auf die Integration Chinas zielen, aber gleichzeitig Vorbereitungen für die Möglichkeit eines hegemonialen Konflikts treffen und die internationale Konstellation so strukturieren, dass die rationale Kosten-Nutzen-Kalkulation der

chinesischen Führung den integrativ-kooperativen Weg nahelegt. Je nach Entwicklung Chinas ließe sich eine Strategie des *congaement* entweder in eine Politik der Eindämmung oder in eine partnerschaftliche Politik überführen.

3. Die Politik der Bush-Administration

Die traditionelle strategische Orientierung im Umgang mit China, die seit Jahrzehnten vorherrschte, lässt sich als »hedged integration«⁹ bezeichnen, als integrative, gleichzeitig jedoch auf die Aufrechterhaltung der amerikanischen Militärpräsenz in Ostasien bedachte Politik. Sie ist insofern immer eine Mischung aus liberalen und realistischen Elementen gewesen. Doch mit der veränderten Wahrnehmung Chinas als aufsteigender Macht ist das Element des *hedging* in der Politik der Bush-Administration stärker geworden. Sie ist vom Konzept des *congaement* inspiriert und verfolgt einen zweigleisigen Ansatz.¹⁰

Mit der Möglichkeit der Wiederkehr hegemonialer Rivalitäten wird gerechnet, sie soll jedoch nach Kräften verhindert, die einzigartige internationale Position der USA möglichst lange bewahrt, andere Großmächte in ein Konzert unter Führung der USA eingebunden werden. Ein starkes, prosperierendes, friedliches China wird begrüßt, sein Entstehungsprozess aber mit der demokratischen Entwicklung Chinas verbunden gesehen, einer Entwicklung, die jedoch keineswegs als sicher gilt.¹¹

Nicht mehr allein um die Integration Chinas in das internationale System geht es, sondern um die Frage, ob China zu einem »responsible stakeholder« in diesem System wird. Aus Sicht der Bush-Administration muss die bisherige, seit drei Jahrzehnten verfolgte Politik der Integration transformiert werden.¹² Dies ist verbunden mit der klaren Botschaft an China, dass die USA eine asiatisch-pazifische Macht sind und die amerikanischen Streitkräfte in der Region der Garant von Frieden und Stabilität bleiben.¹³ Und deutlich wird ausgesprochen, dass die USA ihre Politik nicht auf die Annahme gründen, dass Chinas Aufstieg in jedem Fall friedlich verlaufen wird.

Die Unsicherheit spiegelt sich deutlich in den Einschätzungen des Verteidigungsministeriums, das seinem Auftrag gemäß für *worst case*-Szenarien planen muss. China befindet sich – so die Sicht des Pentagon im jüngsten der jährlich vom Kongress geforderten Berichte zur Militärmacht

⁹ David M. Lampton, »Paradigm Lost: The Demise of »Weak China«, in: *The National Interest* (Herbst 2005) 81, S. 73–80 (75).

¹⁰ Zum folgenden siehe Jay Solomon, »U.S. Increasingly Pursues Two-Track China Policy«, in: *The Wall Street Journal*, 17.11.2005, S. A1.

¹¹ The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, S. 27.

¹² Robert B. Zoellick, Deputy Secretary of State, *Whither China: From Membership to Responsibility? Remarks to National Committee on U.S.–China Relations*, New York City, 21.9.2005.

¹³ Christopher R. Hill, Assistant Secretary for East Asian and Pacific Affairs, *Emergence of China in the Asia-Pacific Region. Economic and Security Consequences for the United States*, Statement, 7.6.2005.

Chinas¹⁴ – vor »strategic crossroads«: Offen sei, welchen Weg die chinesische Führung wählen wird, wenn die Machtressourcen, insbesondere die militärischen, weiter wachsen: die »peaceful integration and benign competition«, die auf ökonomische und militärische Macht gestützte regionale Vormachtstellung oder die Konzentration auf interne Herausforderungen.

Das zweite Gleis der amerikanischen Strategie läuft hinaus auf den Aufbau und die Verstärkung sicherheitspolitischer Beziehungen zu Staaten in der Region. Die Verdichtung der sicherheitspolitischen Beziehungen mit regionalen Mächten wird nicht allein – und öffentlich gewiss nicht vorrangig – mit Blick auf China begründet und dient auch anderen Zielen. Verdichtet wurde etwa die verteidigungspolitische Zusammenarbeit mit Singapur; Thailand und die Philippinen erhielten 2003 den Status von »major non-NATO allies«.¹⁵ In denselben Kontext gehören folgende Initiativen des letzten Jahres (2005):

- ▶ ein neues Sicherheitsabkommen mit Japan über die Stationierung eines Flugzeugträgers und von Patriot-Raketenabwehrsystemen (im Februar 2005 wurde zudem erstmals in einer gemeinsamen Stellungnahme das amerikanisch-japanische Bündnis ausdrücklich auch auf die Sicherheit in der Taiwan-Straße bezogen);
- ▶ die Vereinbarung mit Indien über die Kooperation im Bereich ziviler Nukleartechnologie und Raumfahrt und die Aufhebung der Beschränkungen für den Verkauf von Waffensystemen;
- ▶ eine Vereinbarung über die Aufnahme vietnamesischer Militärs in ein amerikanisches Ausbildungsprogramm;
- ▶ die Wiederaufnahme der Kooperationsbeziehungen zum indonesischen Militär und die Aufhebung aller aus Menschenrechtsgründen verhängten Restriktionen für Waffenlieferungen;
- ▶ der erste Besuch eines amerikanischen Präsidenten in der Mongolei, Militärhilfe (20 Mio. US-Dollar jährlich) zur Modernisierung der mongolischen Streitkräfte und gemeinsame mongolisch-amerikanische Übungen mit dem Ziel, Interoperabilität bei Peacekeeping-Einsätzen zu erreichen.

Zwar gibt es in der amerikanischen Diskussion den Vorschlag einer dem Modell der Nato folgenden Allianz der demokratischen Staaten in der asiatischen Region, aufbauend auf Asean; doch ein gegen China gerichtetes formales Bündnis ist zu strittig. Die USA werden vermutlich weiterhin eher auf ein Netz sich überlappenden strategischer Kooperationen mit wichtigen Staaten setzen.¹⁶

¹⁴ Department of Defense, Office of the Secretary of Defense, *Annual Report To Congress: The Military Power of the People's Republic of China 2005*, S. 7. Diese Berichtspflicht ist festgelegt im *National Defense Authorization Act Fiscal Year 2000*.

¹⁵ Siehe Evan S. Medeiros, »Strategic Hedging and the Future of Asia-Pacific Stability«, in: *The Washington Quarterly*, 29 (Winter 2005/06) 1, S. 145–167 (147ff).

¹⁶ Den Ausdruck »less formal and more loosely integrated network of overlapping strategic relationships« verwendet Aaron Friedberg, zitiert in: James Kitfield, »Foreign Policy – Asian Anchors Shift«, in: *National Journal*, 12.11.2005.

4. Die innenpolitische Dimension

Die zweigleisige Strategie ist mit Blick auf die amerikanischen Interessen und die Ungewissheiten und Unwägbarkeiten, die mit dem machtpolitischen Aufstieg Chinas einhergehen, ein rationaler Ansatz, der von einem inneradministrativen Konsens getragen zu sein scheint. Auch in Öffentlichkeit und Kongress ist die Chinapolitik der Bush-Administration bislang kaum Kritik ausgesetzt. Dafür gibt es eine Reihe von Gründen:¹⁷

- ▶ Nachdem China am Ende von Clintons Amtszeit (2000) ein normaler Handelsstatus zugesprochen worden war, entfiel die jährliche Entscheidung über die Verlängerung der Meistbegünstigung – und damit der zentrale Hebel für chinakritische Interessengruppen und Kongressmitglieder, die öffentliche Diskussion zu beeinflussen.
- ▶ Mit der Politik einer stärkeren Unterstützung Taiwans – bei gleichzeitiger Warnung an Taiwan, den Status der Insel nicht einseitig zu ändern – nahm Präsident Bush der im Kongress einflussreichen Taiwanlobby den Wind aus den Segeln.
- ▶ Zudem ließ der »Krieg gegen den Terrorismus« mit anderen Themen auch die Chinapolitik in den Hintergrund treten. Die Zurückhaltung des Kongresses ist gewiss zusätzlich durch das »unified government« verstärkt worden.

In den noch verbleibenden drei Jahren der Bush-Administration könnte der Umgang mit China wieder einen höheren Stellenwert gewinnen, strittiger werden. Zwei Gründe sprechen dafür:

- ▶ Die wirtschaftlichen Beziehungen sind einer Reihe von Belastungen ausgesetzt – dem wachsenden Handelsdefizit, dem mangelnden Schutz von Urheberrechten, Handelsschranken, der chinesischen Währungspolitik. In der amerikanischen Wirtschaft scheint die Unterstützung für eine die Beziehungen verdichtende Politik nicht mehr so enthusiastisch zu sein wie noch in den neunziger Jahren; kleinere Firmen sorgen sich über die chinesische Konkurrenz und Produktpiraterie; in der amerikanischen Großindustrie, der treibenden Kraft wirtschaftlichen Engagements in China, geht die bange Frage um, inwieweit China offene Märkte akzeptieren wird.
- ▶ Der weltweite politische und wirtschaftliche Ausgriff Chinas und die Konkurrenz um Energieressourcen und die Rüstungsmodernisierung schaffen einen Resonanzboden für diejenigen, die die amerikanische Politik stärker in Richtung *containment* verschoben sehen möchten. Die Reaktion im Kongress auf den geplanten Kauf von Unocal, gewiss kein Schwergewicht unter den amerikanischen Energiekonzernen, durch eine Tochterfirma der staatlichen chinesischen Ölfirma CNOOC zeigt,

¹⁷ Siehe Kerry Dumbaugh, *China–U.S. Relations: Current Issues and Implications for U.S. Policy*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, Report, Updated July 8, 2005, S. 2f; Michael Kolkmann, *Die Chinapolitik der USA. Konzepte–Erfahrungen–Perspektiven*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2005 (S 9/2005), im Volltext abrufbar unter <http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=1241>.

wie schnell eine Gefahr für die nationale Sicherheit der USA wahrgenommen wird.

Jedoch: Solange die Administration ein recht geschlossenes Bild in der Chinapolitik nach außen vermittelt, wird sie eine substantielle Herausforderung durch den Kongress nicht zu fürchten haben.¹⁸ Aber in einer anderen innenpolitischen Konstellation wird der Kongress sich unter Umständen wieder stärker einzuklinken versuchen, zumal dann, wenn sich das Mischungsverhältnis von Kooperation und Konflikt in den amerikanischen-chinesischen Beziehungen stärker in Richtung Konflikt verschieben sollte.

5. Transatlantische Konsequenzen

Der Aufstieg Chinas ist auch eine Herausforderung für das politische Management der transatlantischen Beziehungen. Soll die Integration Chinas in die von den USA und dem Westen geführte internationale Ordnung gelingen, wird es in den nächsten Jahrzehnten einer abgestimmten westlichen Politik bedürfen. Der strategische Dialog über den Aufstieg Chinas, die Entwicklung eines »strategischen Konsenses« im Umgang mit China ist, nimmt man die amerikanischen Absichtserklärungen beim Wort, zu einem zentralen Anliegen amerikanischer Europapolitik geworden.¹⁹ Die europäische Politik folgt dem »liberalen« Ansatz und scheint die ihm zugrundeliegenden optimistischen Erwartungen zu teilen. Sie sollte aber sensibel sein für die keineswegs unbegründeten »realistischen« Befürchtungen auf amerikanischer Seite und sich deshalb in jenen Bereichen zu Konsultationen und Rücksichtnahme auf amerikanische Besorgnisse verpflichten, in denen grundlegende amerikanische Sicherheitsinteressen berührt sind.

¹⁸ Siehe Robert Sutter, »Congressional Pressures and U.S.-China Policy«, in: *Foreign Service Journal*, Mai 2005, S. 24–29; siehe auch die Einschätzung der innenpolitischen Situation durch Michael D. Swaine, *How Is the U.S. Responding to China's Growing Influence and Capabilities?* Remarks, CEIP-CRF Conference »U.S. Policy Toward China: Is it Changing?«, Beijing, 16.11.2005.

¹⁹ R. Nicholas Burns, Under Secretary for Political Affairs, *A Renewed Partnership for Global Engagement*, Remarks at the European Institute Annual Gala Dinner, Washington, D.C., 15.12.2005.

Europas Politik: Weder multipolar noch multilateral

Kay Möller

In China wird seit Ende der achtziger Jahre eine Debatte über die Ablösung der unipolaren durch eine multipolare Welt geführt, in der neben den USA, Russland und Japan auch die EU als potentieller Pol gilt.¹ Von den Staatsschefs in Europa hat sich bisher nur der französische Präsident Jacques Chirac das Konzept zu eigen gemacht,² womit er sich beim britischen Premierminister Tony Blair direkte³ und beim damaligen deutschen Außenminister Joschka Fischer indirekte Kritik⁴ einhandelte. Unterdessen vollführte die EU-Kommission einen intellektuellen Balanceakt, bei dem sich die Unterschiede zwischen Pekings multipolarem und dem eigenen multilateralen Ideal schließlich verwischten.⁵

Zu dieser Verwechslung von Akteurs- und Systemebene haben sowohl das grundsätzliche Desinteresse der Bush-Administration an einer multilateralen Lösung strategischer Probleme als auch eine multilaterale chinesische Rhetorik beigetragen, wobei systemische Voraussetzungen und strategische Kultur die USA eher für eine weitreichende institutionelle Kooperation qualifizieren als China. In dieser Hinsicht setzt die EU auf eine friedliche Evolution der Volksrepublik,⁶ eine Erwartung, die im Pentagon nicht⁷ und in der Bush-Administration insgesamt nicht ohne Einschränkungen geteilt wird.⁸ Dabei definieren Washington und Peking ihr Ver-

1 Vgl. Michael Pillsbury, *China Debates the Future Security Environment*, Washington, D.C.: National Defence University Press, Januar 2000 (online).

2 Vgl. »China, France to Actively Support Multilateral Actions«, Washington, D.C.: Botschaft der Volksrepublik China, 12.10.2004.

3 Vgl. »Chirac Responds to Blair: »World Is Multipolar«, in: *The Shanghai Star* (online), 1.5.2003.

4 Interview mit *The Hindu*, 21.7.2004.

5 2003 vereinbarte der damalige EU-Kommissionspräsident Romano Prodi eine Zusammenarbeit mit China beim Aufbau einer »multipolaren Weltstruktur« (vgl. »China, EU Stride into Maturing Partnership«, *Xinhua*, 28.10.2003). Gleichzeitig unterstellte die EU-Kommission Peking in einem Strategiepapier im Zusammenhang mit dem Welthandelsregime ein Interesse an einer »multipolaren Welt, die sich multilateralen Regeln unterwirft« (vgl. *A Maturing Partnership – Shared Interests and Challenges in EU-China Relations*, Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaft, 10.9.2003, S. 16). 2005 erklärte EU-Außenkommissarin Benita Ferrero-Waldner in einer Rede zum 30. Jahrestag der Aufnahme offizieller Beziehungen zu Peking: »Für die EU zählt nicht die Anzahl der Pole, sondern die Grundlage ihrer Zusammenarbeit. Unsere Vision ist (die von einer) Welt, die sich Regeln unterwirft, die von multilateralen Institutionen geschaffen und überwacht werden. Und ich weiß, dass China diesen Ansatz teilt.« (*The EU, China, and the Quest for a Multilateral World*, Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 4.7.2005.)

6 Vgl. *A Maturing Partnership* [wie Fn. 5].

7 Vgl. *China's Military Power*, Washington, D.C.: Department of Defence, Juli 2005.

8 Vgl. *The National Security Strategy of the USA*, Washington, D.C.: The White House, September 2002.

hältnis nicht nur in vorrangig bilateralen Kategorien, sondern qualifizieren es darüber hinaus auch noch als das »wichtigste auf der Welt«,⁹ womit sowohl Multipolarität als auch Multilateralismus eine implizite Absage erteilt wird.¹⁰

Weil es die multipolare Welt angesichts unterschiedlicher Kapazitäten und Ambitionen aber auch in der Realität nach wie vor nicht gibt, haben sich China, die EU und Dritte für das Provisorium »strategischer Partnerschaften« entschieden, wobei die Partner zwar konzeptionell in unterschiedlichem Maße mit der unipolaren Welt unzufrieden sind, aus dieser Unzufriedenheit aber keine unmittelbaren Folgerungen ziehen, von symbolischen Debatten wie der um eine Aufhebung des 1989 gegen die Volksrepublik verhängten EU-Waffenembargos einmal abgesehen.¹¹ Angesichts des für Peking unbefriedigenden Verlaufs dieser Diskussion und in Anbetracht genereller Unwägbarkeiten des europäischen Einigungsprozesses¹² hat die Volksrepublik nationale »strategische Partnerschaften« mit den wichtigsten EU-Mitgliedstaaten verkündet.

Weiterreichende Folgerungen aus diesem Ansatz werden in der EU vor allem deshalb nicht gezogen, weil sich Europa und die USA auf ähnliche Weise mit besorgniserregenden Nebenwirkungen des chinesischen »Aufstiegs« konfrontiert sehen, was Rufe nach mehr transatlantischer Koordination laut werden ließ.¹³ Die wichtigste dieser Nebenwirkungen betrifft chinesische Exportoffensiven und fortbestehende Hindernisse beim Zugang zum chinesischen Markt, wobei sich die Antworten auf beiden Seiten des Atlantiks zunehmend ähneln, nicht aber die Lautstärke. Das hat damit zu tun, dass das amerikanische Defizit im Chinahandel mehr als doppelt so groß ist wie das europäische, aber auch damit, dass der politische Einfluss amerikanischer Bundesstaaten in einem umgekehrt proportionalen Verhältnis zu ihrer Wettbewerbsfähigkeit zu stehen scheint (was aus dem französischen Einfluss nach dem Nein zur EU-Verfassung wird, bleibt abzuwarten, aber was seine Wettbewerbsfähigkeit angeht, liegt Frankreich immerhin noch im europäischen Mittel). Insofern

⁹ Vgl. Wen, »US-China Relations Most Important in World«, Cable News Network, 12.12.2003.

¹⁰ Einige chinesische Experten rechnen bereits mit einer langfristigen Bipolarität mit den Polen Peking und Washington. Vgl. Yan Xuetong, »Guoji gejud bianhua qushi« [Wechselnde Trends internationaler Strukturen], in: *Xiandai guoji guanxi*, (2005) 10, S. 5–7 (7).

¹¹ Das Embargo ist eine politische Absichtserklärung und wurde in der Praxis sehr unterschiedlich gehandhabt. So sollen die Triebwerke chinesischer U-Boote der *Song*-Klasse und von Fregatten der Baureihe 054 deutschen bzw. französischen Ursprungs sein. Ende der neunziger Jahre verkauften Großbritannien der Volksrepublik Radar für Marineflieger und Frankreich *Crotale*-See-Luft-Raketen und Rampen. Vgl. Evan S. Medeiros/Seth G. Jones, »Heading off European Arms to China«, Rand Commentary, 2.3.2005.

¹² Vgl. Ding Yuanhong, »Xianru weijide Oumeng« [Die EU in der Krise], in: *Guoji wenti yanjiu*, (2005) 5, S. 49–51.

¹³ Vgl. zum Beispiel *Resolution 338 on Forging a Transatlantic Policy toward China*, Kopenhagen: Parlamentarische Versammlung der Nato, 2004. Als Reaktion auf diese und andere Forderungen initiierten die USA und die EU 2005 einen »Strategischen Dialog über Ostasien«.

kann Peking bei großen Ausschreibungen weiterhin Europäer gegen Amerikaner und gelegentlich Europäer gegen Europäer ausspielen, aber nicht mehr so erfolgreich wie noch in den neunziger Jahren.

Gleichzeitig bilden die EU, die USA und China drei Angelpunkte eines finanzpolitischen strategischen Dreiecks (bzw. Vierecks, wenn man Japan einbezieht), von dessen Funktionieren die Stabilität der Weltwirtschaft abhängt. Vereinfacht gesagt lebt Amerika dabei von den Ersparnissen der anderen und verringert bei diesen den Anreiz, von exportinduziertem auf ein eher binnenwirtschaftliches Wachstum überzugehen, was allerdings in Europa (und Japan) schon heute auf demographische Grenzen und in China auf Grenzen des politischen Systems sowie zunehmend auf demographische, ökologische und andere Hindernisse stoßen würde. Gleichwohl gilt das derzeitige System als mittelfristig nicht tragfähig, scheint eine schrittweise Umstellung unvermeidlich.¹⁴

Dieses System ist unter anderem dafür verantwortlich, dass sowohl Amerikaner als auch Europäer den Renminbi auch nach der Aufwertung vom Juli 2005 noch für unterbewertet halten.¹⁵ Tatsächlich hat Europa den Großteil der aus dem Kursrückgang des US-Dollars in den vergangenen Jahren resultierenden Last getragen und auch aus diesem Grund, wie amerikanische und asiatische Mitbewerber zuvor, ganze Produktionszweige nach China ausgelagert. Damit steigt der chinesische Druck auf die Investoren zu Technologietransfers und steigt der Druck der europäischen Investoren auf europäische Politik, für eine weitere Öffnung Chinas und eine Verrechtlichung seines Marktes zu sorgen. Anders als die USA und mangels weiterer Ansatzpunkte hat die EU aus dieser Entwicklung den praktischen Schluss gezogen, einen (als unvermeidlich betrachteten) technologischen *spillover* aktiv zu fördern und dabei weitestmöglich mit mikroökonomischen, rechts- oder umweltpolitischen Programmen zu verbinden. Dieser bilaterale Ansatz erwies sich in dem Maße als problematisch, als sich (etwa im Bereich von Rüstungs- und *dual use*-Lieferungen) Menschenrechts- oder Taiwanaspekte aufdrängten, die im Verständnis der kommunistischen Führung nicht zur Verhandlung stehen (deshalb konnte sich das undemokratische China etwa im Zusammenhang mit dem Satelliten-Navigationsprogramm Galileo weiterreichende Nutzungsrechte sichern als das demokratische Indien¹⁶). Gleichzeitig sind bilaterale europäisch-chine-

¹⁴ Vgl. Nouriel Roubini/Brad Setser, »The Sustainability of the US External Imbalances: The Sustainability of the US External Deficit«, in: *CESifo Forum* (München), 6 (2005) 1, S. 8–15.

¹⁵ Vgl. Hugh Bayley/John Boozman, *An Emerging China and the Transatlantic Economy*, Kopenhagen: Parlamentarische Versammlung der Nato, 2004. Pekings künftige Währungspolitik ist unklar. Als der US-Dollar im zweiten Halbjahr 2005 anzog, ließ China den Renminbi trotz grundsätzlicher Aufhebung der Dollarbindung mit ansteigen. Vgl. Brad Setser, »Renminbi Hits Multi-Months Highs v. Euro, Yen«, Brad Setser's Weblog, <<http://www.rgemonitor.com/blog/setser/10>> (abgerufen 23.11.2005).

¹⁶ Vgl. Ian Anthony, *Military Relevant EU-China Trade and Technology Transfers: Issues and Problems*, Konferenz über »China's Military Modernisation: East Asian Political, Economic, and Defence Industrial Responses«, Washington, D.C.: Centre for Strategic and International Studies, 19./20.5.2005, S. 5.

sische Dialoge über den Themenbogen »neue Risiken« von Terrorismus bis Energie unverbindlich geblieben. Angesichts dieses unbefriedigenden Zustands werden in der EU gelegentlich Forderungen laut, ähnlich wie Handelsfragen auch die Rüstungs-¹⁷ und Menschenrechtskomplexe¹⁸ wieder ansatzweise zu multilateralisieren, wofür es in Washington wenig und in Peking gar keine Sympathien gibt.

Zur Debatte steht hierbei nicht weniger als die eingangs erwähnte europäische These, dass Multipolarismus und Multilateralismus für die Volksrepublik nur zwei Seiten derselben Medaille sind und dass die »strategischen Partner« vor allem ein gemeinsames Verständnis von der »Schlüsselrolle multilateraler Organisationen und Systeme« eint.¹⁹

Träfe diese These zu, hätte sich Europa durch die weitreichende Bilateralisierung seiner Chinapolitik ohne Not zusätzlich marginalisieren lassen, denn die EU kann mangels effizienter außen- und sicherheitspolitischer Instrumente kaum erwarten, von Peking ähnlich ernst genommen zu werden wie die USA. Die USA ihrerseits sehen Europa im Pazifik eher als Störenfried denn als Partner. Und ein »strategisches Dreieck«, das auf zusehends divergierenden wechselseitigen Perzeptionen beruht, destabilisiert mehr, als dass es stabilisiert²⁰ (ein Grundsatzproblem, das auch durch die Einbettung des »Dreiecks« in unverbindliche multilaterale Formate nicht gelöst wird).

Weil aber China im Vergleich zur transatlantischen Werte- und Institutionengemeinschaft die größere Unbekannte bleibt, verdient eine Alter-

17 Nachdem eine Aufhebung des EU-Waffenembargos gegen China 2004 vornehmlich an amerikanischem Widerstand gescheitert ist, sind diese Frage und das Projekt einer Verschärfung des EU-Verhaltenskodex von 1998 für weltweite Rüstungsexporte unauflöslich miteinander verbunden. Wenn der neue Verhaltenskodex noch nicht verabschiedet wurde, dann anscheinend weniger wegen inhaltlicher Differenzen als wegen der französischen Forderung, das Embargo vorher aufzuheben. Vgl. *MPs Briefing: Arms Control and the UK's EU and G8 Presidencies*, Oktober 2005, <<http://www.saferworld.org.uk>>.

18 Die EU führt mit China seit 1995 einen bilateralen Menschenrechtsdialog und verzichtet seit 1996 darauf, die Menschenrechtspolitik der Volksrepublik in der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen in Resolutionsentwürfen zu verurteilen (seither hat auch kein EU-Mitgliedstaat mehr einen entsprechenden Entwurf eingebracht). Kritik an der Wirksamkeit dieser Strategie aus der Kommission, einzelnen Mitgliedstaaten und der europäischen Öffentlichkeit veranlasste den Europäischen Rat 2002 zu der Entscheidung, in der Menschenrechtskommission zwar weiterhin keine eigenen Entwürfe einzubringen, aber für einen gegebenenfalls von Dritten eingebrachten Entwurf zu stimmen. Vgl. *EU Policies for 58th Human Rights Commission, Including China*, Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 11.3.2002. Drei Jahre später hielt man sich immerhin noch die Option offen, den europäischen Standpunkt in der Genfer Kommission »auf angemessene Weise« zu vertreten. Vgl. *Press Release, 2649th Council Meeting*, Brüssel: Rat der Europäischen Union, 16.3.2005.

19 Vgl. *A Maturing Partnership* [wie Fn. 5], S. 7.

20 Zu den Beispielen für diese Art Destabilisierung gehörten im März 2004 einseitig kritische Bemerkungen des französischen Präsidenten und deutschen Bundeskanzlers zur Politik Taiwans, die mangels eines mehr als rhetorischen Engagements der von ihnen regierten Länder für die Aufrechterhaltung des Status quo in der Taiwan-Straße wohlfeil erschienen. Vgl. »French President Chirac Reiterates »One China« Stance«, in: *People's Daily Online*, 15.3.2004; »Germany Opposed to Taiwan's Referendum«, ebd., 13.3.2004.

nativperspektive Beachtung, die sich etwa in der Mitte zwischen dem Brüsseler Szenario friedlicher Evolution und dem Pentagon-Szenario nicht-friedlicher Nicht-Evolution ansiedeln lässt. Demnach wäre Chinas Mitgliedschaft in der Welthandelsorganisation eher die (ihrerseits unvollkommene) Ausnahme von der Regel und Chinas sonstiger »Multilateralismus« (etwa in Nordkorea oder in Proliferationsfragen) nichts anderes als ein Versuch, sich immer dann punktuell mit der Supermacht zu arrangieren, wenn ein Minimalkonsens hinsichtlich der Bewahrung des Status quo besteht (wobei der transpazifische Konsens bei internationalen Umwelt- oder Strafrechtsthemen gelegentlich bereits auf Kosten europäischer Politik zu gehen droht, die daher aufpassen muss, dass es nicht auch in Energie²¹ oder Proliferationsfragen zu Sonderabsprachen kommt. Auch in der Handelspolitik lassen die USA und China zunehmend, wenngleich noch nicht im Verhältnis zueinander, bilateralistische Neigungen erkennen). Dieser grundsätzlich defensive Charakter chinesischer Außen- und Sicherheitspolitik wäre ein Ausdruck von schwindender Staatskapazität als Folge systemischer Widersprüche.²²

Ein solches Szenario wirft zwei denkbare Probleme auf: (1) Es ist instabil und birgt das Risiko nationalistischer Eskalation, und (2) auch wenn es vorerst stabil bleibt, erschwert es eine (multilaterale) Annäherung an globale Fragen.

Die USA hätten demnach recht, wenn sie Zweifel an Chinas friedlicher Evolution geltend machen, aber sie hätten unrecht, wenn sie daraus auf eine expansionistische chinesische Gesamtstrategie schließen. Europa hat unrecht, wenn es konfliktuelle Taiwan-Szenarien herunterspielt, und sollte sich hier mangels eigener Instrumente auch nicht als Vermittler versuchen, es kann aber Pekings multilaterale Lernfähigkeit aus demselben Grund nicht mit bilateralen Instrumenten fördern. Die EU sollte ihre Chinapolitik wieder verstärkt multilateralisieren und hierbei nach größtmöglicher Übereinstimmung mit den USA suchen.

Dabei werden multilaterale und transatlantische Dialoge die in diesem Kontext existierenden Unterschiede der Potentiale und Interessen nicht nivellieren können, aber vielleicht abbauen helfen. Unrealistisch wären Versuche, amerikanische Probleme wie das Leistungsbilanzdefizit in solchen Formaten zu erörtern, jedenfalls so lange, als die Hauptbeteiligten sich mit diesen Problemen weiterhin politisch arrangieren. Erst wenn sich Washington selbst für ein Umlenken entschieden hat, sind die übrigen Akteure aufgefordert, ihre makroökonomischen Strategien anzupassen und sich darüber zu konsultieren.

Aussichtsreicher erscheint die transatlantische Zusammenarbeit auf Gebieten, auf denen Europa und die USA chinesische Politik einhellig als latent problematisch betrachten. Das sind Handelsfragen, aber vor allem auch militärisch relevante Technologielieferungen an China. Dabei muss sich Europa nicht unbedingt amerikanische Vorschläge für gemeinsame

²¹ Vgl. Ian Bremmer, »China and America's Common Energy Interests«, in: *Financial Times*, 16.3.2005, S. 15.

²² Vgl. Kay Möller, »Chinas Außenpolitik: Der Beijing Bluff«, in: *Welttrends*, (2006) 2, i.E.

»Negativlisten« zu eigen machen,²³ sollte aber generell und insbesondere im *dual use*-Bereich transparenter werden und dabei multilaterale Mechanismen wie die Australia Group, Nuclear Suppliers Group, das Trägertechnologie-Kontrollregime und das Wassenaar Arrangement weitestmöglich nutzen.

Multilaterale Mechanismen sollten im Vordergrund stehen, wenn es um »neue Risiken« von Umwelt- über Energieproblemen bis hin zum Terrorismus geht, wo Peking wie Washington bisher dazu neigen, eigenen Unilateralismus durch kooperative Rhetorik zu übertünchen und Entwicklungshilfe zu instrumentalisieren. Eine transatlantische Zusammenarbeit innerhalb der Handels-, Menschenrechts- und Nichtverbreitungsregime erscheint am aussichtsreichsten. Das schließt nicht aus, dass offene Fragen der Umwelt- und Rechtspolitik (gegebenenfalls auch interregional) mit fernöstlichen Partnern aufgegriffen werden.

Generell verdienen Pekings Nachbarn mehr europäische Aufmerksamkeit, weil sie auf dem Weg zur »good governance« weiter fortgeschritten sind als China und sich somit auch als Kandidaten für qualitativen Multilateralismus eher empfehlen. In diesem Sinne sollte die EU die Integrationsbemühungen regionaler Mittelmächte unterstützen, soweit diese mit wichtigen internationalen Regimen kompatibel sind und nicht nur über Verschiebungen im Gleichgewicht der Kräfte hinwegtäuschen sollen. In all diesen Fragen sollte Europa versuchen, inhaltlich und prozedural selbst pazifische und globale Agenden zu formulieren, ohne sich dabei rhetorisch um offenkundige Risiken herumzumogeln.

23 Vgl. Medeiros/Seth, »Heading off European Arms to China« [wie Fn. 11].

Abkürzungen

ACS	Association of Caribbean States
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración (Lateinamerikanische Integrationsvereinigung)
ANEPR	Asian Network of Economic Policy Research
Anzus	Australia, New Zealand, United States (Treaty)
Apec	Asia-Pacific Economic Cooperation
Asean	Association of South-East Asian Nations
BID	Banco Interamericano de Desarrollo (Interamerikanische Entwicklungsbank)
CAN	Comunidad Andina (Andengemeinschaft)
CDB	Caribbean Development Bank
CEIP	Carnegie Endowment for International Peace
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik)
CNOOC	China National Offshore Oil Corporation
CNPC	China National Petroleum Corporation
CRF	China Reform Forum
DIJ	Deutsches Institut für Japanstudien
EU	Europäische Union
F&E	Forschung und Entwicklung
IEA	International Energy Agency
IMF	International Monetary Fund
LNG	Liquefied Natural Gas
Mercosur	Mercado Común del Sur (Gemeinsamer Markt des Südens)
Nafta	North American Free Trade Agreement
Nato	North Atlantic Treaty Organization
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
SAARC	South Asian Association for Regional Cooperation
SCO	Shanghai Cooperation Organization
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana (Zentralamerikanisches Integrationssystem)
SINOPEC	China Petroleum and Chemical Corporation
UN	United Nations
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
VRC	Volksrepublik China
WTO	World Trade Organization